

REVUE DU MARCHÉ COMMUN



LIBRARY

Les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé sont ouvertes, C. COVA. — Stratégie des pays de l'AELE face au marché interne de la CE : de la voie universelle à l'adhésion, P. NELL. — 1992 et la clause de l'article 115 : à quand une politique commerciale commune ? C. NEME. — La fixation des prix agricoles 1988/89, S. TORCASIO. — Un droit de vote municipal pour tous les Européens, W. de LOBKOWICZ. — Yaourt français et pâtes italiennes, F. CAPELLI.

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XIX, n° 4, décembre 1988

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : Thierry HENTSCH.

YVON GRENIER : GUÉRILLA ET TERRORISME EN AMÉRIQUE LATINE

JEAN-MAX NOYER : L'EXPERTISE STRATÉGIQUE FACE AUX DÉVELOPPEMENTS DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

CLÉMENT SAMSON : L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA CONDITIONNALITÉ DES ACCORDS DE CONFIRMATION DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

MICHEL FRÉDÉRIK : LA POLITIQUE ARCTIQUE DES ÉTATS-UNIS ET LE CAS DE LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS LE NORD (NOTE)

ÉRIC REMACLE : L'INSPECTION SUR PLACE, OU LA TRANSPARENCE DES RELATIONS INTERNATIONALES (NOTE)

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$ 12.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	



sommaire

**problèmes
du jour**

- 569 Les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé sont ouvertes, par Colette COVA

**l'économique et
le social
dans le marché commun**

- 571 Stratégie des pays de l'AELE face au marché interne de la CE : de la voie universelle à l'adhésion, par Philippe NELL, Ph. D. en études internationales, Office fédéral des affaires économiques extérieures Berne, Suisse
- 578 1992 et la clause de l'article 115 : à quand une politique commerciale commune ? par Colette NEME, professeur à l'université de Paris II
- 583 La fixation des prix agricoles 1988/89, par Saverio TORCASIO, administrateur principal à la Commission des Communautés européennes

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 602 Un droit de vote municipal pour tous les Européens, commentaire de la proposition de directive du 22 juin 1988, par Wenceslas de LOBKOWICZ, administrateur à la Commission des Communautés européennes, conseiller municipal (sans étiquette) de Breuilpont
- 615 Yaourt français et pâtes italiennes, (deux arrêts et une proposition de solution), par Fausto CAPELLI, professeur de droit communautaire à l'université de Parme, avocat au barreau de Milan

**actualités
et documents**

- 623 Communautés européennes



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE †

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**BULLETIN D'ABONNEMENT A
LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 600 + TVA 4 % 24 = 624 F (*)
☐ Étranger : 729 franco

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

(*) Tarif au 1.05.1988.

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

LES NÉGOCIATIONS POUR LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE LOMÉ SONT OUVERTES

Colette COVA

Les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé ont été officiellement ouvertes les 12-13 octobre dernier à Luxembourg. Les discussions devraient être achevées durant le second trimestre 1989 puisque Lomé 3 vient à échéance le 28 février 1990.

Formellement, les apparences sont sauvées, les douze États membres de la CEE et leurs 66 partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) partagent la même volonté de consolider l'acquis de Lomé 3, tout en apportant les innovations nécessaires face à la nouvelle donne économique internationale. Mais les discours officiels des États membres et de leurs partenaires à Luxembourg n'ont pas caché les divergences et l'on peut s'attendre à de difficiles discussions sur les dossiers les plus délicats tels que l'ajustement structurel, l'enveloppe financière ou le Stabex (système de stabilisation des recettes à l'exportation).

Des dialogues parallèles

Les divergences entre les Douze et les ACP ont percé dans le ton même des discours de la cérémonie d'ouverture comme si pour chacun les priorités n'étaient pas exactement les mêmes. Du côté européen, Théodoros Pangalos, ministre des affaires étrangères de la Grèce qui préside actuellement les travaux des Douze, a expliqué qu'il « fallait préserver l'acquis de Lomé 3, l'approfondir », mais aussi innover pour faire face aux problèmes d'actualité, notamment en instaurant une aide communautaire « aux ajustements structurels », alors que jusqu'ici l'Europe ne participe pas directement à la définition des politiques macro-économiques de ses partenaires.

Les responsables des ACP ont de leur côté mis l'accent sur l'amélioration des dispositions existantes. Ils souhaitent par exemple le libre accès au marché communautaire pour leurs exportations de produits agricoles, car ils sont inquiets des négociations de l'Uruguay Round dans le cadre du GATT qui pourraient aboutir à une réduction de l'écart entre les avantages consentis aux ACP et les concessions dont bénéficient d'autres pays en développement. Les Européens estiment plutôt que la faiblesse du flux des exportations ACP vers le marché européen vient « du manque de compétitivité des ACP » et non pas des conditions commerciales prévues par Lomé, le libre accès étant déjà pratiquement total.

Pour Lorenzo Natali, le commissaire chargé du développement, la négociation pour Lomé devrait permettre de déterminer les moyens de rétablir cette compétitivité. A l'heure actuelle, les échanges CEE/ACP représentent 4 à 5 % du total des échanges communautaires avec l'extérieur.

Le président en exercice des ACP, Carl B. Greebidge, ministre des Finances de la Guyane, a en outre dénoncé la diminution en termes réels de l'enveloppe financière des conventions successives, qui a entraîné une insuffisance des ressources consacrées au Stabex, d'où les difficultés dans ce domaine ces dernières années. Il a néanmoins reconnu une amélioration de la qualité de l'aide communautaire, notamment l'augmentation des subventions non remboursables, ce qui ne l'a pas empêché de regretter le désengagement des investisseurs dans les pays ACP ou la lenteur des déboursments du Fonds européen de développement (FED).



Une aide aux réformes économiques

Les dissensions des Douze et de leurs partenaires vont devenir de plus en plus criantes au fur et à mesure du déroulement de la négociation. Difficulté supplémentaire, le fossé qui sépare les États membres de la CEE eux-mêmes sur certains points-clé, de la négociation, comme l'aide à l'ajustement structurel.

Selon la commission européenne, une aide de ce genre est d'autant plus nécessaire qu'en raison de la baisse des prix des matières premières et de l'accroissement de sa dette (100 milliards de dollars en 1987 contre 90 milliards en 1985), l'Afrique noire n'a pas « les moyens budgétaires » d'entreprendre les réformes et les restructurations qui s'imposent ». Actuellement seuls la Banque mondiale et le FMI apportent leur soutien mais en l'assortissant de conditions jugées souvent draconiennes.

La commission européenne soutenue notamment par Paris a donc proposé de créer un nouvel instrument doté de ressources supplémentaires afin de favoriser les réformes économiques dans les États ACP les plus pauvres en étroite collaboration avec les gouvernements concernés. Mais, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, d'accord sur le principe d'une aide à l'ajustement structurel, estiment qu'une aide de ce type doit être financée dans le cadre de l'enveloppe qui avait été convenue pour 1985/89 (8,5 milliards d'ECU), sans augmentation spécifique. En outre, pour Londres et La Haye, ce devrait être l'occasion d'un rapprochement avec la Banque mondiale et le FMI, ce que refusent la plupart des autres États membres. Les crédits consacrés aux ACP seront fixés unilatéralement par les Douze, vers la fin des négociations, ce qui donnera lieu aux affrontements classiques alors que l'aide communau-

taire représente moins de 10 % en moyenne de l'aide totale reçue des États membres de la CEE.

Du côté des ACP, on demande naturellement une augmentation sensible des crédits mais aussi des améliorations sectorielles. Ainsi, en ce qui concerne le Stabex, la Communauté ne devrait plus exiger de remboursement pour les transferts, ce que certains États membres sont prêts à faire pour les pays les plus pauvres..

Quant à l'aide à l'ajustement structurel, elle devrait être financée grâce à des crédits supplémentaires, sans avoir un quelconque rapport avec les interventions du FMI et de la Banque mondiale, insistent les ACP.

D'autres partenaires ?

Les Douze et les États ACP devront aussi décider des suites à donner aux demandes d'adhésion à Lomé présentées par Haïti et St-Domingue, soutenues par l'Espagne. Les réticences sont manifestes tant du côté européen que du côté ACP, pour différentes raisons. Les pays des Caraïbes redoutent la présence de ces deux pays qui pourraient bénéficier du protocole sucre, ce qui entraînerait une réduction des quantités garanties aux actuels bénéficiaires.

Les ministres de la CEE et des ACP se reverront à Brazzaville les 16 et 17 février 1989. D'ici là, l'essentiel des travaux a été confié à un groupe central de négociation paritaire chargé d'établir les priorités de la négociation, d'identifier les points d'acchoppement et de créer éventuellement des sous-groupes pour traiter de secteurs particulièrement sensibles.

STRATÉGIE DES PAYS DE L'AELE FACE AU MARCHÉ INTERNE DE LA CE : DE LA VOIE UNIVERSELLE À L'ADHÉSION

Philippe NELL*

Ph. D. en études internationales
Office fédéral des affaires économiques extérieures
Berne, Suisse

La relation privilégiée développée au fil des années entre la CE et les pays de l'AELE a été renforcée par la déclaration de Luxembourg de 1984 qui s'est donnée pour but de créer un espace économique européen homogène et dynamique. La situation particulière des pays de l'AELE vis-à-vis de la CE relève de plusieurs facteurs : a) leur appartenance européenne ; b) leur rôle de premier client (26,5 % des exportations) et de premier fournisseur (23,8 % des importations) de la CE en 1987 ; c) leur déficit commercial traditionnel avec la CE (14,6 mrd\$ de dollars, 1987) ; et, d) le bon fonctionnement du système de libre-échange européen. De plus, la part des importations des pays de l'AELE en provenance de la CE est très élevée — même plus élevée pour la Suisse (72,1 %) que pour aucun membre de la CE à l'exception du groupe Belgique-Luxembourg en 1987 (voir graphique).

Au niveau mondial, l'Europe est en perte de vitesse depuis quelques années déjà ; ceci s'illustre par sa performance de croissance économique médiocre, la persistance d'un niveau élevé de chômage dans la CE malgré la ténacité et la longueur de la phase d'expansion conjoncturelle actuelle, la chute de la part de l'Europe dans les exportations mondiales de 44,8 % en 1973 à 39,4 % en 1985, et son retard technologique grandissant face aux États-Unis et au Japon.

Le projet de 1992 a pour objectif de renforcer la concurrence au sein de la CE pour permettre à l'Europe de reprendre confiance dans ses possibilités de croissance économique et d'éliminer les distorsions résultant de la segmentation des marchés. Les pays de l'AELE ne sauraient se limiter à un rôle de spectateur ; ils ont des intérêts à défendre, un poids et des cartes à jouer, dans une Europe dont ils partagent entièrement la destinée.

I. — L'interpénétration économique : une chance pour l'Europe de demain

D'aucuns reconnaissent que l'interpénétration actuelle des économies européennes est entrée dans un processus irréversible englobant non seulement le commerce, mais l'économie dans son intégralité, avec entre autres les conditions macro-économiques, l'infrastructure, les transports, la protection de l'environnement, la recherche scientifique et ses applications. L'Europe réalise toujours plus que pour faire face à la concurrence de plus en plus vive du Pacifique, pour ne pas perdre pied avec la révolution technologique de la société d'information et pour maintenir une croissance saine, une approche globale rigoureuse et coordonnée est indispensable sur plusieurs plans :

a) la *politique macro-économique* doit avoir pour objectif une croissance non-inflationniste à long terme favorisant le climat d'investissement et des relations de change stables ;

b) le *marché européen* doit devenir une réalité en assurant la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs, en éliminant les barrières invisibles (normes, fiscalité,...) aux échanges, et en renforçant les forces de la concurrence ;

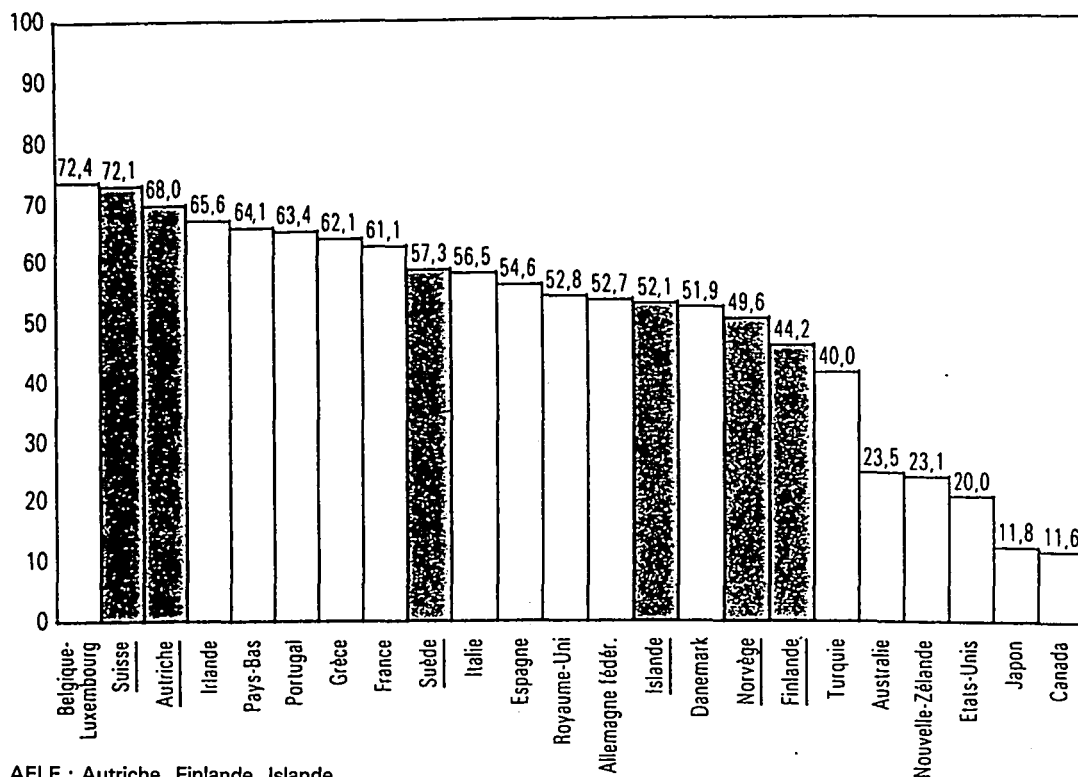
c) des formules novatrices utilisant au maximum le *potentiel scientifique et technologique* européen doivent être

(*) Le présent article n'engage pas l'office et ne représente que les vues personnelles de son auteur qui remercie M. Jacques Derron pour ses commentaires sur le manuscrit et Mademoiselle Elisabeth Maître pour son infinie patience dans la présentation du texte.



PART DE LA CE DANS LES IMPORTATIONS TOTALES DE SES MEMBRES,
DES PAYS DE L'AELE ET DE DIVERS AUTRES PAYS, 1987

Pour cent



AELE : Autriche, Finlande, Islande,
Norvège, Suède, Suisse

Source : Secrétariat de l'AELE, Genève

recherchées afin de préparer l'avantage comparatif de demain avec le développement de nouvelles technologies.

Ces trois plans sont étroitement liés. Dans l'immédiat, c'est du côté du marché européen — Livre Blanc — que l'on attend des résultats concrets et une impulsion pour une coopération plus complète et plus étroite, notamment dans les domaines monétaire (SME) et technologique.

II. — Que représente 1992 pour les pays de l'AELE ?

L'échéance de 1992 n'est pas nouvelle pour les pays de l'AELE dans le sens que le traité de Rome prévoit les quatre libertés de circulation. Ce qui est nouveau, c'est la récente dynamique imprimée par la Commission à l'achèvement de cet objectif datant de 1958. Au premier abord, les pays de l'AELE ne sont pas démunis et disposent d'un passé riche d'expériences.

Les pays de l'AELE ont réagi à l'échec des négociations de Maudling (1956-58) (1) et à la formation de la CE en établissant une zone de libre-échange. Cette dernière

devait leur assurer un *développement parallèle* à celui de la CE et faciliter ultérieurement diverses formes de coopération, voire l'adhésion à la CE. Cette approche a été couronnée de succès avec les adhésions du Royaume-Uni et du Danemark et la conclusion d'accords bilatéraux entre les autres pays de l'AELE et la CE en 1972 et en 1973, ceci conduisant à la création d'une vaste zone de libre-échange groupant aujourd'hui dix-huit pays. Ces accords — sauf celui de la Finlande — incorporent une clause évolutive permettant d'étendre la coopération à des domaines non couverts par lesdits accords si un intérêt commun devait se manifester. L'intérêt des pays de l'AELE pour le marché unique européen est énorme. Ce dernier pose néanmoins des questions de fond qui vont bien au-delà des problèmes soulevés lors de phases précédentes d'évolution de la CE.

Sur le *plan conceptuel*, le défi de 1992, soit le renforcement de l'intégration économique, sociale et politique au sein de la CE impose une prise de conscience à l'AELE et à ses membres. Pour l'AELE, il s'agit de rechercher de nouvelles formules pour élargir le champ d'action d'une association dont les principales fonctions ont été limitées jusqu'ici à la gestion d'une zone de libre-échange et à des contacts restreints avec la CE. Ses membres, quant à eux, doivent effectuer un examen individuel — institutions politiques nationales de base — face à l'évolution économique, sociale et politique de la CE.

Sur le *plan opérationnel*, et avant même qu'une position conceptuelle répondant au Livre Blanc ait pu être clai-

(1) Pour une discussion extensive, voir Bettina Hurni, « The failure to establish the large free trade area », dans *EFTA from yesterday to tomorrow*, AELE et Institut universitaire d'études européennes, Genève, 1987, p. 32.

rement définie, les pays de l'AELE sont entraînés dans la création d'un espace économique européen dynamique et homogène. Le degré de réalisation de cet objectif dépend d'efforts conjoints dans des domaines d'intérêt commun, de la capacité des pays de l'AELE de renforcer l'efficacité de leur Association et d'adopter des positions communes, ainsi que de la disponibilité de la CE.

Le genre de problèmes à résoudre entre les deux groupes peut s'illustrer par les trois préoccupations majeures des pays de l'AELE face au marché intérieur de la CE :

Premièrement, les produits des pays de l'AELE risquent d'être marginalisés, c'est-à-dire de faire l'objet d'un traitement différencié dans la CE et de voir leur position concurrentielle se détériorer. Un producteur d'articles électriques situé hors de la CE devra par exemple fabriquer, enregistrer et faire contrôler jusqu'à douze modèles différents pour pénétrer le marché communautaire, alors qu'un seul produit suffira à un producteur de la CE. Afin de minimiser le risque de marginalisation et la discrimination qui s'y associe, les pays de l'AELE sont incités à adapter leurs propres normes et régimes internes à ceux de la CE et, le cas échéant, à conclure des accords de reconnaissance mutuelle. *Deuxièmement*, vu leurs difficultés de participer aux négociations de la CE sur les nouveaux régimes et d'en influencer le résultat final, ils sont exposés à un effet de satellisation, soit à l'ajustement après coup de leurs propres régimes aux nouvelles normes de la CE. Enfin, *troisièmement*, les pays de l'AELE courent également le risque de ne pas participer aux effets dynamiques du marché intérieur de la CE définis comme les effets de restructuration, de concurrence et d'expansion résultant de l'abolition de barrières aux échanges. Un vaste projet de recherche sur le coût de la non-Europe préparé par la Commission montre que les gains résultant de ces effets pourraient être considérables (2). Par ailleurs, une estimation effectuée en Autriche prévoit un gain de bien-être au niveau des consommateurs s'élevant à 5,5 % du produit national brut dans ce pays (3).

Le processus d'intégration de la CE peut également soulever des problèmes d'une portée largement supérieure à ceux évoqués ci-dessus. Dans le cas de la Suisse, un problème d'harmonisation de la législation suisse pourrait se poser avec l'adoption éventuelle par la CE d'un impôt anticipé commun sur les intérêts et les dividendes. L'impôt anticipé n'étant actuellement pas perçu sur les papiers-valeurs en francs suisses émis par des emprunteurs étrangers, il s'agirait d'envisager la modification en conséquence de la réglementation suisse en vigueur ; or, tout changement d'un régime impliquant la fiscalité est rendu très difficile par la démocratie directe.

III. — Stratégie des pays de l'AELE

1. La voie universelle

Les pays de l'AELE sont actifs au sein d'importantes enceintes économiques à vocation universelle — GATT, FMI, Banque des règlements internationaux, OCDE, G-10... —. Cette participation est liée à des efforts constants de diversifier leurs relations économiques extérieures dans une optique mondiale. De plus, l'incertitude des pays de l'AELE face aux implications pour leurs économies de l'Europe de 92 les incite à faire progresser sur le plan universel des dossiers importants dans l'optique du

marché intérieur de la CE ; parmi ceux-ci, on peut citer le renforcement des règles du système commercial mondial, la libéralisation des échanges de services, la libéralisation des mouvements de capitaux et la coordination des politiques macro-économiques. Les pays de l'AELE lient le succès de leur participation à l'Europe de 92 à celui des négociations et des discussions en cours dans plusieurs organes internationaux, le GATT en tout particulier. L'Uruguay round et l'Europe de 92 sont deux exercices indissociables. Un échec de l'Uruguay round et un repli des Grands sur eux-mêmes ne pourraient que conduire à jeter les pays de l'AELE dans les bras de la Communauté, et ceci à des conditions assez peu favorables pour eux. Un succès des négociations du GATT avec une plus grande discipline des pays en matière de politique commerciale, une libéralisation accrue et une meilleure couverture du commerce mondial par le GATT, placerait, par contre, les pays de l'AELE dans une position beaucoup plus flexible face à la CE.

2. La voie multilatérale

La réunion ministérielle de Luxembourg de 1984 entre la CE et les pays de l'AELE marquant la réalisation de la zone de libre-échange européenne a donné un nouvel élan à la coopération multilatérale. L'abandon par la CE de son attitude passive de la fin des années 70 pour un engagement politique et des relations beaucoup plus actives avec les pays de l'AELE se rattache à quatre facteurs (4) :

a) le renforcement des régimes internes qui a donné une base plus solide à la CE ;

b) les exigences du développement de nouveaux secteurs de croissance — haute technologie — à même de remplacer les secteurs en déclin — sidérurgie, industrie lourde — rendant très utile une participation d'autres pays très avancés ;

c) l'instabilité économique internationale et le nouveau protectionnisme motivant la CE à resserrer les liens et l'identité européens ;

d) la possibilité d'utiliser la collaboration CE-AELE comme un laboratoire d'essai pour l'établissement, à un stade ultérieur, de relations plus étroites avec d'autres groupements commerciaux multilatéraux.

La déclaration de Luxembourg issue de la réunion du même nom reflète le sentiment partagé du bien-fondé d'une action coordonnée sur plusieurs plans afin d'approfondir et d'étendre le libre-échange. Elle prévoit une collaboration accrue sur une base de réciprocité dans des domaines purement commerciaux, établit la base pour un renforcement de la coopération dans la recherche et le développement et prévoit des consultations dans des secteurs économiques d'intérêt commun (5). Dans ses rap-

(2) Le PIB de la CE pourrait augmenter de 4,5 à 7 %, l'emploi de 1,8 à 5 millions et les prix à la consommation pourraient baisser de 6 %.

(3) *Oesterreichische Ötponen einer EG-Annäherung und ihre Folgen*, Étude de l'Institut pour la recherche économique, Vienne, 1988.

(4) Esko Antola, « Les relations AELE-CE après le Livre Blanc », *EFTA Bulletin*, 3, 1987, p. 5.

(5) La déclaration de Luxembourg a été traitée en détail par V. Curzon, « La réalisation du marché intérieur de la CE : perspectives d'avenir pour les pays de l'AELE », *Revue du Marché Commun*, n° 312, décembre 1987, p. 658.



ports avec les pays de l'AELE, la CE privilégie la voie multilatérale, ses ressources limitant ses possibilités de traiter séparément avec chaque pays de l'AELE.

Parmi les résultats obtenus à ce jour, on relèvera le premier accord multilatéral entre la CE et l'AELE — entré en vigueur au 1.1.88 — établissant un document douanier unique dans les dix-huit pays de la zone de libre-échange européenne, et l'extension aux pays nordiques de l'accord transit déjà en vigueur entre la CE, la Suisse et l'Autriche.

Afin de s'attaquer aux problèmes de la marginalisation et de la satellisation évoqués auparavant, les pays de l'AELE sont devenus très actifs dans la normalisation technique volontaire. Les travaux s'opèrent à plusieurs niveaux, soit (6) : a) l'identification de produits ou de normes exigeant la mise en œuvre d'une action au niveau européen ; b) l'harmonisation des spécifications techniques ; et, c) la création de conditions favorables à des arrangements portant sur la reconnaissance réciproque des essais et des attestations de conformité pour les produits échangés au sein de la zone de libre-échange.

Sur le plan des réalisations concrètes dans le domaine de la normalisation, on retiendra (7) :

a) un *index comparatif entre normes européennes* (CEN/CENELEC, ISO(CEI)** et nationales) spécifiant leur équivalence ; cet index a été préparé par le CEN et le CENELEC et peut être consulté dans les organisations membres de chaque pays de la CE et de l'AELE ;

b) une *procédure d'information sur les projets de normes* — en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1986 — gérée par le CEN et le CENELEC pour les pays de l'AELE et la CE ;

c) des travaux avancés sur un *échange systématique de toutes les modifications des projets de réglementation techniques* des pays de la CE et de l'AELE ;

d) la *notification des projets de législations techniques* avec l'ouverture de consultations au cas où un projet de législation pourrait créer un obstacle pour la CE ou un des pays de l'AELE s'il était adopté ;

e) un *accord sur les normes européennes de télécommunications* pour les terminaux, signé sous l'égide de la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) par la presque totalité des organes des pays européens ;

f) le développement de la *normalisation dans la technologie de l'information* et dans les *télécommunications* par le CEN et le CENELEC pour le compte de la CE et des pays de l'AELE ;

g) L'AELE et la CE ont, chacune, étudié les possibilités de *reconnaissance réciproque des essais et des attestations de conformité* afin de favoriser des solutions coordonnées qui soient valables sur l'ensemble de la zone de libre-échange européenne. Suite à leurs travaux, les pays de l'AELE ont signé en juin dernier une convention-cadre

sur la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais aux fins d'éliminer les obstacles techniques aux échanges.

Ces premiers résultats témoignent du dynamisme des parties intéressées. On ne saurait toutefois ignorer que la notification des projets de législations techniques exclut les législations des États membres de la CE. De plus, sur le plan global, l'activité de normalisation nationale reste plus importante que la normalisation européenne (CEN, CENELEC, CEPT), même si l'importance de cette dernière est actuellement en forte progression. Enfin, la réalisation effective de la reconnaissance réciproque entre les pays de l'AELE et la CE prendra encore beaucoup de temps.

Dans les autres domaines multilatéraux au rang desquels, les règles d'origine (8), l'ouverture des marchés publics à la concurrence européenne, l'interdiction des restrictions quantitatives aux exportations et la protection de l'environnement, des discussions d'experts sont en cours.

Le Livre Blanc et l'Acte Unique sont arrivés à point nommé pour inciter les pays de l'AELE et la CE à utiliser au maximum le potentiel de la déclaration de Luxembourg. De nouveaux champs de coopération ont également été adoptés avec entre autres les aides publiques, l'éducation, les droits de propriété intellectuelle et industrielle, les services financiers et la libéralisation des mouvements de capitaux. Face au large éventail des secteurs de coopération et à la complexité des dossiers et des intérêts en jeu, tout un chacun est porté à s'interroger sur les perspectives de l'approche multilatérale.

Une difficulté première que rencontre tout pays intéressé à se rapprocher de la CE afin de participer d'une manière ou d'une autre au marché intérieur est la disponibilité voire la flexibilité limitées de la CE pour tenir compte des intérêts de parties tierces. La Commission a réitéré à de nombreuses occasions les trois conditions fondamentales (9) dont dépendent un rapprochement avec la CE, à savoir la priorité de l'évolution propre de la CE et de celle de son droit interne, le maintien de l'autonomie décisionnelle de la CE et l'équilibre des concessions. Dans un tel cadre, des progrès dépendent de la création d'un maximum de contacts et de la disposition d'informations à un stade le plus précoce possible, afin de permettre aux pays tiers d'entrer en consultation et, le cas échéant, participer à la formation d'une politique destinée à s'inscrire dans le droit communautaire.

Des difficultés considérables existent aussi sur le *plan institutionnel*. Au sein de l'AELE, les décisions se prennent par consensus (sous réserve de rares exceptions prévues par la convention de Stockholm), chaque pays gardant toute son autonomie et toute sa souveraineté sur le plan juridique. Dans le cas de la CE, les réglementations communautaires sont souvent directement applicables et elles lient directement les membres. Il en résulte que pour rendre possible des accords jetant des ponts entre la CE et l'AELE, les pays de l'AELE pourraient être appelés à renforcer leurs mécanismes de coopération en les rendant juridiquement plus contraignants. Les pays de l'AELE ont pris des dispositions allant dans cette direction en don-

(6) L'Association européenne de libre-échange, AELE, Genève, 1987, p. 81.

(7) Ibid., pp. 84-85 et J. Kellenberger, « Economie suisse et Marché Commun », exposé, Berne, 20.4.1988.

(**) CEN : Comité européen de normalisation ;
CENELEC : Comité européen de normalisation électrotechnique ;
ISO : Organisation internationale de normalisation ;
CEI : Commission électrotechnique internationale.

(8) Pour une discussion détaillée, voir Jan Herin, « Rules of origin and differences between tariff levels in EFTA and in the EC » in EFTA in the EC levels, EFTA Occasional Paper, n° 13, 1986.

(9) Ces conditions ont été mentionnées pour la première fois lors de la réunion ministérielle d'Interlaken en mai 1987.

nant à la procédure de notification préalable de nouvelles réglementations techniques ou de modifications apportées à des réglementations existantes (INST) un caractère obligatoire et en introduisant une clause de « standstill » (non-application des règles pendant une durée déterminée en cas d'opposition). Cette nouvelle procédure implique un changement de la convention de Stockholm qui a été décidée en décembre 1987 ; elle devrait entrer en vigueur cette année après ratification par tous les pays membres.

Une « *conditio sine qua non* » du multilatéralisme est la préparation de positions communes de part et d'autre ; il faut donc arriver à une certaine convergence d'intérêts. Même si l'AELE est devenue plus homogène depuis le départ du Portugal, on ne saurait ignorer que son centre de gravité s'est déplacé vers la Scandinavie et que des différences importantes existent encore entre ses membres, en particulier dans plusieurs domaines clefs du Livre Blanc.

Problèmes de convergence d'intérêts au sein de l'AELE. Dans le domaine des *investissements*, de la *libéralisation des mouvements de capitaux* et des *marchés financiers*, la Suisse est de loin le pays le plus libéral de l'AELE. D'après le Code de l'OCDE sur la libéralisation des mouvements de capitaux, la Suisse ne maintient des restrictions que sur certains investissements directs en provenance de l'étranger (opérations immobilières) et sur l'émission par placement ou la vente publique de titres étrangers sur le marché national de capitaux. L'Autriche a davantage de restrictions et limite, entre autres, la vente de papiers-valeurs domestiques aux étrangers. Les pays nordiques, pour leur part, ont effectué un grand nombre de réserves dans le Code, et l'Islande bénéficie d'un statut spécial.

Dans leurs relations avec la CE, les pays de l'AELE sont actuellement préoccupés par la proposition de la Commission d'introduire par directive une *déclaration d'intention* selon laquelle les pays de la CE s'efforcent d'atteindre vis-à-vis des pays tiers le même degré de libéralisation que pour les opérations effectuées dans la CE. La Commission estime cette solution préférable à l'introduction d'une obligation de libération « *erga omnes* » (10). Une position commune de l'AELE est rendue difficile par l'état déjà avancé de la libéralisation dans la CE — directive du Conseil du 17 novembre 1986 dans le domaine des obstacles aux mouvements de capitaux et propositions de la Commission au Conseil sur la libération complète de tous les mouvements de capitaux en octobre 1987 — et par les différences entre les pays de l'AELE. Ces dernières sont considérables avec d'une part toute une panoplie de contrôles dans les pays nordiques incluant le change, une situation intermédiaire en Autriche dictée par le lien étroit avec le *deutschemark* et la dimension mondiale de la place financière suisse largement ouverte à la finance internationale.

Pour ce qui est des *aides publiques*, la déclaration de Luxembourg prévoit une élimination de celles qui sont

contraires aux accords de libre-échange. Or, ces aides n'étaient, par exemple, pas négligeables en 1986 dans l'industrie manufacturière de plusieurs pays de l'AELE. D'après le secrétariat de l'AELE, l'aide publique atteignait 4,6 % de la valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière en Norvège, 3,7 en Suède, 3,2 en Autriche, et 1,3 en Finlande ; elle était par contre très faible en Suisse (0,2 %) et en Islande (0,1 %). Pour les pays nordiques, il conviendrait en plus de tenir compte de l'aide accordée au secteur de la pêche qui n'est pas incluse dans les chiffres ci-dessus.

Une diminution substantielle de l'aide publique et l'adoption d'une position commune au sein de l'AELE ne sont pas des objectifs faciles à réaliser. Il faut tenir compte de différences importantes entre les pays. En *Suède*, l'aide sectorielle (23 %) et l'aide accordée à des entreprises particulières (35 %) représentaient avec l'aide régionale (14 %) presque les trois quarts de l'aide totale ; bien que la politique ait été réorientée vers une diminution de l'aide publique, des engagements de crédits d'années antérieures ont conduit récemment à d'importants paiements surtout dans le secteur de la construction navale. En *Norvège*, l'aide se répartissait entre l'aide pour les firmes spécifiques (26 %), la pêche (26 %), l'aide régionale (18 %) et sectorielle (17 %, construction navale surtout). Le gouvernement a pris dernièrement des mesures pour diminuer les dépenses substantielles relatives à l'aide à la construction navale et aux industries étatiques. Les paiements actuels pour la construction navale sont toutefois la conséquence de décisions antérieures, si bien qu'un allègement de la participation de l'État n'interviendra pas dans le court terme. Quant aux entreprises publiques, elles doivent retrouver une situation profitable. En *Finlande*, l'aide régionale (46 %) prédominait en 1986, alors que l'aide accordée à des entreprises spécifiques avait fortement diminué, passant de 52 % de l'aide totale en 1983 à 14 % en 1986, et que l'aide pour la recherche et le développement, l'emploi et la promotion des exportations se situait aux environs de 10 % pour chacun de ces types d'aide. En *Autriche*, l'aide accordée à des entreprises déterminées dominait la scène avec 73 % de l'aide totale ; cette aide était destinée en grande partie aux industries nationalisées. L'aide à l'emploi (11 % du total) a triplé depuis 1986. La politique autrichienne actuelle est semblable à celle de la Norvège ; elle exige que les entreprises publiques procèdent à une réorganisation et redeviennent profitables à moyen terme.

En *Islande* (86 %, aide sectorielle ; 14 %, aide générale) et en *Suisse*, l'aide était très faible. A noter que 40 % de l'aide suisse était affectée à la recherche et au développement, soit à la préparation du pays pour relever les défis technologiques du futur. Ces deux pays n'accordaient aucune aide à des entreprises déterminées (11).

Une prise de position multilatérale par l'AELE sur les aides publiques dépendra avant tout d'une solution d'ensemble au problème de capacité excédentaire dans la construction navale et d'une réappréciation du rôle de l'État comme producteur de biens dans l'industrie manufacturière.

(10) G. Colombo, manuscrit sur l'état et les perspectives de réalisation du programme communautaire de libération des mouvements de capitaux, Berne, 1987.

(11) Pour des informations complémentaires, en particulier sur la période 1980-84, voir Thomas Wieser, « Les aides gouvernementales accordées à l'industrie dans l'AELE », *EFTA Bulletin*, 2, 1987, pp. 13-15.



Dans le cadre des *marchés publics*, la libéralisation prendra un nouvel élan dans la CE en 1989 suite à une récente décision du Conseil (22.3.88) concernant de nombreux secteurs dont les achats sont évalués à 9 % du Produit intérieur brut de la CE. L'intérêt des pays de l'AELE de participer à un tel marché ne saurait manquer d'être considérable.

Selon le Secrétariat de l'AELE, la part des achats publics au PIB variait modérément au sein de l'Association en 1984 avec 9,5 % pour la Suisse, 9,6 % pour la Norvège, 10,5 % pour la Finlande, 11 % pour l'Islande (1983), 11,7 % pour la Suède et 12,6 % pour l'Autriche. La part des achats publics dans les dépenses publiques était d'environ un tiers en Islande et en Suisse, un peu plus d'un quart en Autriche et en Finlande et environ un cinquième en Norvège et en Suède. Des *différences significatives* se remarquaient au *niveau de la collectivité publique* opérant les dépenses ; alors que le gouvernement central n'exécutait que 23 % des dépenses en Suisse, il était plus important en Suède (38 %) et en Norvège (49 %) et prédominant en Autriche (68 %). La part des *importations* dans les *achats publics* varie également fortement d'un pays à l'autre ; des *différences* considérables apparaissent entre l'Autriche (8,1 %) et la Finlande d'une part, et la Norvège (25,5 %) d'autre part, alors que la Suède (15,2 %) se situe à mi-chemin (12). Bien que ces différences soient associées à l'attitude du gouvernement pour ses achats et à des différences d'avantage comparatif et de structure industrielle, ces facteurs ne sauraient expliquer à eux seuls toute la divergence observée ; en effet, la part des importations totales au PIB de chacun de ces 4 pays varie seulement entre 20,5 et 27,2 %. Cette constatation permet de conclure que les pays avec la part d'importation dans les achats publics la plus faible doivent immanquablement avoir davantage recours aux pratiques restrictives.

Les différences qui existent entre les régimes internes des pays de l'AELE permettent d'apprécier l'importance de l'effort de préparation qui devra être consenti pour arriver à des positions communes. Des encouragements pour un rapprochement ne manquent pas. Pelkmans (13) a estimé que les préférences octroyées aux fournisseurs locaux engendrent une hausse d'environ 10 % des prix ; ceci implique que, pour les pays de l'AELE, les « pertes » provenant des achats publics préférentiels seraient largement supérieures aux coûts de l'aide publique et ceci dans chaque pays de l'Association.

3. La voie bilatérale

La clause évolutive des accords de libre-échange offre un vaste spectre de possibilités de coopération allant de questions d'intérêt général — environnement, science et technologie — à des domaines d'intérêts nationaux très spécifiques, tels la pêche (Islande), la transversale nord-sud (Suisse) ou le secteur énergétique (Norvège). La Suisse se révèle comme le pays de l'AELE le plus actif

avec la conclusion à ce jour de plus de cent accords bilatéraux avec la CE. Ceux-ci couvrent par exemple la recherche (COST, EURATOM, accord-cadre scientifique), les communications (EURONET, EUROCAUTOM) et la protection de l'environnement (Rhine, 1976).

Ce type d'arrangement est généralement prisé par les pays de l'AELE, car il s'inscrit dans le concept de l'Europe à géométrie variable, soit une Europe à la carte, ouverte aux pays selon leurs intérêts et leur permettant d'influencer leurs conditions de participation. Un accord dans un domaine — Eurêka par exemple — peut également faciliter des progrès sur d'autres terrains comme celui de l'établissement de normes.

Dans le *secteur financier*, des différences structurelles importantes entre les pays de l'AELE devraient conduire à des négociations principalement au niveau bilatéral. Comment le secteur financier suisse, qui a subi ces dernières années une érosion de sa compétitivité et ceci plutôt en raison de l'amélioration relative des conditions, cadre dont bénéficient les places étrangères — « Big Bang », déréglementation, politiques économiques anti-inflationnistes — que d'une détérioration en Suisse, apprécie-t-il l'évolution en cours ? Les milieux financiers suisses considèrent que la création d'un marché financier unifié au sein de la CE est fondamentalement positive. La concurrence sera plus vive dans la CE ; ce sera également le cas en Suisse où l'on doit s'attendre à une plus forte présence des banques de la CE. Le marché suisse des titres subira une pression concurrentielle croissante en raison d'une meilleure intégration, d'opérations plus efficaces et d'une amélioration de la liquidité dans la CE. Ces phénomènes rendront la CE plus attractive pour les investisseurs et pour les compagnies désirant voir leurs titres figurer sur les places financières communautaires. Il est aussi envisageable que les titres suisses s'échangent davantage au niveau international. Un marché financier européen renforcera Francfort et Paris, alors que Londres continuera à jouer le rôle clef. Pour la Suisse se pose alors la question essentielle de savoir si elle pourra conserver son rang de deuxième place financière en Europe en gardant son système d'imposition dans un espace européen où toutes les taxes sur les titres auront été éliminées.

Sur le plan des *activités bancaires*, la Suisse suit très attentivement les travaux de la CE relatifs à l'établissement d'exigences minimales applicables sur l'ensemble de la CE pour les fonds propres et la liquidité, le capital de départ, les informations portant sur la répartition de l'actionariat et sur les investissements hors-banques. Les problèmes les plus délicats qui se posent à la Suisse concernent : l'introduction dans la CE d'un impôt anticipé généralisé visant à lutter contre l'évasion fiscale, voire d'une exigence de transparence pour les banques impliquant la perte du privilège du secret bancaire (Luxembourg, Suisse) ; des exigences d'information sur les réserves cachées qui sont une pratique courante en Suisse ; et la publication de comptes consolidés.

Étant donné que, d'un côté, la Suisse est intéressée à participer au marché européen et que, d'un autre côté, la CE tient à éviter de garder au centre de l'Europe un marché aux indications par trop différentes pouvant conduire à toutes sortes de distorsions sur le plan européen, des discussions à un stade liminaire et des efforts de compréhension mutuelle seront nécessaires.

Il ne s'agit toutefois pas de surestimer la capacité et la volonté politique de la CE de traiter avec des pays tiers. Relevons par exemple, après treize ans de négociations,

(12) Ces chiffres proviennent de différentes années, soit Autriche (1976), Suède (1980), Finlande (1982) et Norvège (1983) et de différentes sources : Input-Output-Table 1976, Bd. 1 Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien 1985 ; Input-Output Study 1982, Central Statistical Office of Finland, KT 1985 : 4, Helsinki 1985 ; Special computer runs by Norwegian and Swedish national statistical offices.

(13) J. Pelkmans, « Liberalization of Product Markets in the European Community », in Giersch, H. : (Ed), *Free Trade in the World Economy*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1987.

la signature d'un accord entre la Suisse et la CE sur des droits d'établissement réciproques pour les assurances non-vie se fait encore attendre ; la CE craint dans ce cas précis qu'une harmonisation du droit suisse avec le droit communautaire ne l'empêche de *changer* ultérieurement le *droit communautaire en toute autonomie*. Il s'agit actuellement de rechercher une formule qui ménage, dans le respect du droit international, l'autonomie du pouvoir législatif communautaire (14). Dans un autre domaine, la compagnie suisse d'aviation Swissair manifeste depuis longtemps son intérêt de prendre part à la libéralisation du ciel européen et la Suisse serait prête à s'aligner sur les nouvelles règles communautaires. Les compagnies les plus fragiles de la CE y sont cependant réticentes (15). Dans le trafic de perfectionnement passif des textiles, enfin, les opinions diffèrent quant au contenu des solutions. Les services de la Commission ont toutefois formulé des directives de négociation étant donné que les concessions de la Suisse apparaissent suffisamment intéressantes (16).

Les difficultés associées avec la participation de pays tiers à divers aspects d'un programme aussi large et complexe que celui de 92, le manque de disponibilité de la CE pour de tels exercices et la lenteur des progrès sur le plan multilatéral, rendent toujours plus actuel *l'option de l'adhésion*. Le débat est vif dans tous les pays. Les gouvernements et les parlements élaborent des positions de base et les instituts évaluent les gains économiques d'une adhésion, car c'est bien de ceci qu'il s'agit pour l'économie prise dans son ensemble.

Tout semble indiquer toutefois que l'AELE devrait se maintenir dans sa composition actuelle jusqu'en 1995 au moins. En Norvège, membre de l'OTAN, et dont la population a rejeté par une faible majorité l'adhésion à la CE en 1972, un rapport destiné au Parlement et approuvé au Conseil des ministres le 22 mai 1987 représente la base de la réflexion actuelle. La question de l'appartenance, même si elle ne se pose pas officiellement, est réactualisée avec un accent tout particulier sur la coopération technologique et la coopération politique croissante au sein du Conseil européen. Face à ces développements, la Norvège court le risque de l'isolement (17). Depuis peu, l'Autriche ne cache plus son désir d'adhésion. Elle plaide pour une approche en trois étapes — évolution parallèle

de l'Autriche avec le marché interne, intégration sectorielle et accord global reconnaissant la neutralité autrichienne (18). En Suède, les milieux économiques sont favorables à la CE et craignent un déplacement de la production vers la CE ; aucun parti ne défend l'adhésion à tout prix, et aucun parti ne l'exclut. Les considérations de neutralité s'opposent néanmoins, comme en Finlande, à une adhésion (19). Pour l'Islande, des problèmes dans le secteur de la pêche devraient tout d'abord être résolus avec la CE.

La Suisse, enfin, ne considère pas une adhésion comme acceptable sur le plan politique en raison de sa neutralité, de son système fédéraliste et de sa démocratie directe. Par souci de rigueur, la Suisse devra éviter à tout prix de payer le prix politique de l'adhésion pour échapper au coût économique de la non-adhésion. Le choix d'une participation à une Europe politique est une chose et la recherche d'une intégration économique avantageuse — jusqu'ici à travers l'accord de libre-échange — en est une autre (20). On ne manquera toutefois pas de remarquer que plus la Suisse demeurera attractive pour la CE — niveau technologique, échanges, croissance — moins elle se sentira forcée d'y adhérer et plus elle sera à même de s'en rapprocher, comme elle le fait depuis quinze ans déjà. C'est dans cet esprit-là que le Conseil fédéral a récemment décidé que chaque nouveau message devra mentionner la relation entre son objet et la législation européenne.

En conclusion, les pays de l'AELE se retrouvent face à un enjeu considérable qui exigera d'eux des efforts toujours plus grands pour ne pas perdre pied avec la CE. Leur désir d'améliorer leur statut de partenaire de la zone de libre-échange européenne, tout en maintenant le caractère de leur Association et leur indépendance en matière de politique économique extérieure, n'est pas aisément conciliable tant *conceptuellement* que *pratiquement* et *politiquement*, avec l'union économique et monétaire en devenir de la CE. Des travaux de recherche approfondis sont nécessaires pour clarifier les diverses dimensions d'un espace économique européen homogène et dynamique à la lumière des groupes de pays en présence et de leur diversité. Une meilleure perception de cet espace permettra alors aux divers acteurs de mieux articuler leur stratégie et de progresser plus rapidement dans la voie choisie.

(14) Benedict de Tscharnier, « Suisse-CE : les dossiers chauds », exposé, Berne, 17.3.88.

(15) L'Hebdo, « Les Suisses et la CEE : sceptiques hier, inquiets aujourd'hui », 28.1.88.

(16) A. Egger, « Libre-échange pour les marchandises du trafic de perfectionnement passif des textiles Suisse-CE », *Revue des douanes*, Administration des douanes suisses, avril 1988.

(17) Pour une analyse détaillée, voir J.-P. Mousson-Lestang, « La Norvège et l'Europe : à propos du Livre Blanc norvégien », *Revue du Marché Commun*, n° 314, février 1988, pp. 64-67.

(18) Neue Zürcher Zeitung, « Oesterreich und die Brüsseler Gemeinschaft : neues Bemühen zur Vermeidung einer Abkoppelung », 11.3.87.

(19) Neue Zürcher Zeitung, « der Norden im europäischen Integrationsprozess : bilaterale und multilaterale Blickpunkte », 26.11.87.

(20) Pour de plus amples développements, voir Franz Blankart, « Der EG-Binnenmarkt und die Schweiz als nicht-Mitglied », exposé, Berne, 14.6.88.



1992 ET LA CLAUSE DE L'ARTICLE 115 : A QUAND UNE POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE ?

Colette NEME

Professeur à l'université de Paris II

L'article 115 du Traité C.E.E. est prévu « aux fins d'assurer que l'exécution des mesures de politique commerciale prises en conformité avec le présent Traité par tout Etat membre ne soit empêchée par des détournements de trafic ou lorsque des disparités dans ces mesures entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs Etats membres ». Prenons un exemple récent : l'Italie, n'acceptant l'importation que d'un contingent réduit de motos japonaises ne veut pas en recevoir davantage via la France ou le Benelux, sous prétexte de libre pratique. Elle a donc obtenu une nouvelle fois en avril 1988 la fermeture de son marché jusqu'au 30 novembre prochain.

L'article 115 permet ainsi d'empêcher un phénomène bien connu de la théorie des zones de libre échange, appelé détournement d'échanges indirect, où se juxtaposent la libre pratique à l'intérieur et une protection inégale selon les Etats membres à l'extérieur. Il correspond à une création d'échanges indésirée de produits originaires des pays tiers entre les Etats membres, alors que le détournement d'échanges direct constitue la contrepartie d'une création d'échanges souhaitée de produits communautaires se substituant à des importations en provenance des pays tiers. Ce détournement d'échanges indirect naît de la différence de prix et de qualité existant entre le marché de l'Etat membre qui protège sa production nationale et celui de l'Etat membre qui n'a pas ce souci, que sa production nationale soit inexistante ou très compétitive. Il est donc d'autant plus important que les politiques commerciales des Etats membres sont différentes et que l'élasticité-prix des importations en provenance des pays tiers est élevée. Les mesures prises pour éviter le détournement d'échanges indirect fragmentent donc le marché intérieur non seulement parce qu'elles entraînent des contrôles aux frontières, mais parce qu'elles empêchent l'unité de prix, l'homogénéité des produits et la réalisation d'économies d'échelle. Le jeu de l'article 115 paraît donc contraire au grand marché unifié prévu pour fin 1992. C'est pourquoi la Commission souhaite qu'il tombe en désuétude. Toutefois l'article 115 est inscrit dans le Traité et l'Acte unique n'a pas cherché à le supprimer. Il est vrai que la Commission, responsable de son application conformément au paragraphe 2, peut le rendre inopérant en pratique. Jusqu'à présent ce problème a paru de nature technique et a moins mobilisé les médias que la suppression des frontières fiscales ou l'ouverture des marchés publics, il n'en soulève pas moins des problèmes de politique commerciale commune qui vont bien au-delà de la simple technique douanière, car ils cachent des options de politique industrielle. L'usage fait par la Commission et par les Etats membres (I) de l'article 115 montre une forte concentration par pays et par produits des exceptions temporaires à la libre-pratique (II), et conduit à la diversité des mesures qui pourraient rendre exceptionnel un tel recours après 1992 (III).

I. — Les attitudes différentes de la Commission et des Etats membres

L'application pratique de l'article 115 suppose un accord entre la Commission et les Etats membres.

A. La politique de la Commission

Est dictée par le texte de l'article 115 qui définit des conditions générales et des conditions particulières d'appli-

cation. D'une manière générale la Commission précise « les conditions et les modalités » des mesures de protection (1^{er} paragraphe) et veille à ce que soient « choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun ». De manière particulière, en cas d'urgence et pendant la période de transition, les États membres peuvent prendre ces mesures eux-mêmes et les notifier, et la Commission « peut décider qu'ils doivent les modifier ou les supprimer ». Le problème préalable du recours à l'article 115 au-delà de la période transitoire a été résolu par l'arrêt Bosch du 23 novembre 1971, précisant que le jeu de l'article 115 n'était pas limité à la période transitoire. L'attitude de la Commission a évolué sous l'influence de deux facteurs, l'influence de la Cour de justice et la conjoncture marquée par la récession qui a ravivé les tendances au néo-protectionnisme. On peut donc distinguer trois périodes :

— l'autorisation générale et préalable de 1970 à 1980

Avant 1970 la clause de sauvegarde sectorielle et régionale de l'article 226 a davantage joué entre les six États membres d'origine, comme sa transposition dans les traités d'adhésion ultérieurs pour les nouveaux membres. Par les décisions du 12 mai 1971 et du 9 mars 1973, la Commission a mis en place un système autorisant les États membres de façon générale et préalable à instaurer un système de surveillance communautaire, système dû au retard dans l'établissement de la politique commerciale commune qui aurait dû être mise en place en 1970, mais trop laxiste et critiqué par l'arrêt Donckerwolcke du 15 décembre 1976 de la Cour de justice.

— l'appréciation cas par cas 1980-1987

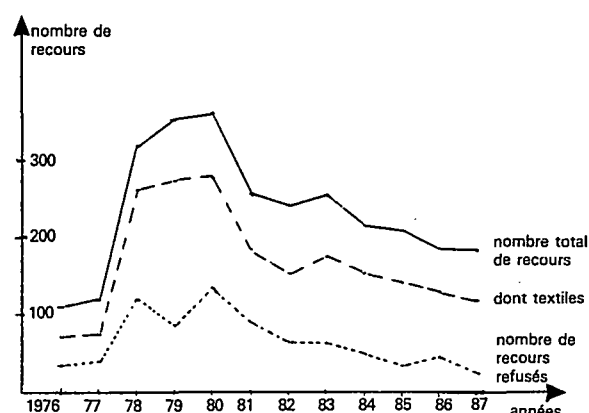
Pour tenir compte de ces critiques, la Commission a donc instauré à partir de 1980 (J.O.C.E. du 22 janvier 1980) un système de surveillance plus précis, puisque la Cour de justice l'avait chargée du devoir de vérifier cas par cas la nécessité des mesures restrictives et d'apprécier les quantités en cause.

— un nouveau durcissement à partir de l'été 1987

La Commission a encore renforcé la surveillance pour l'autorisation des mesures de sauvegarde de l'article 115 par décision du 22 juillet 1987 (J.O.C.E. du 21 août 1987). Il est ainsi précisé qu'en règle générale la Commission n'accorde pas d'autorisation dans deux cas : quand il n'y a pas eu d'importations significatives du produit concerné en provenance des autres États membres au cours de l'année précédente, et quand les possibilités d'importations du produit concerné en provenance du pays tiers d'origine ne dépassant pas 1 % des possibilités d'importation en provenance de tous les pays tiers assujettis au même régime. Les informations à communiquer à la Commission ou celles que l'État membre peut exiger d'un demandeur de licence d'importation sont précisées elles aussi.

L'évolution de l'attitude de la Commission se traduit dans le nombre des recours adressés à elle et acceptés par elle. Après avoir beaucoup augmenté en 1978-79, le nombre des recours a commencé à diminuer à partir de 1981, mais il est encore trop tôt pour apprécier le freinage exercé depuis le 1^{er} octobre 1987. En raison des exigences croissantes de la Commission la proportion des recours acceptés, qui était d'environ 2/3, a augmenté et atteignait 86 % en 1987 (voir graphique), par auto-discipline des États.

Évolution du nombre des recours à l'article 115
de 1976 à 1987



Lorsque au cours d'une même année, plusieurs recours sont introduits pour le même produit et pays d'origine, chaque recours est comptabilisé.

Source : Statistiques des services de la Commission

B. La politique des États membres

L'utilisation de l'article 115 se concentre sur trois États membres qui totalisent 80 % des recours acceptés entre 1979 et 1987, les seuls entraînant la fragmentation du marché. Ce sont par ordre décroissant la France (42 %), l'Irlande (24 %) et l'Italie (14 %). Viennent ensuite le Benelux et le Royaume-Uni. L'Espagne qui bénéficie pourtant des clauses de sauvegarde spécifiques de la période transitoire y a déjà recouru 17 fois en deux ans. En revanche l'utilisation de l'article 115 reste exceptionnelle et de plus en plus réduite pour la RFA (aucun recours depuis 1984), le Danemark (aucun recours entre 1981 et 1986). Enfin la Grèce ne l'a pas encore utilisé début 1988 (tableau 1).

Les pourcentages de recours acceptés indiquent que les États membres qui ne font jouer qu'exceptionnellement l'article 115 ont des taux d'acceptation élevés. En sens inverse, l'Italie et le Royaume-Uni, avec des pourcentages inférieurs à la moyenne de 2/3, font un usage apparemment moins judicieux de cette possibilité. Dans tous les cas la décision étant prise dans un délai de dix à quinze jours, réduit maintenant à cinq jours ouvrables, le recours ne peut servir de procédé dilatoire. Mais pour les produits les plus sensibles (jouets, parapluies, radios en France) les recours sont introduits dès le début de l'année, à titre presque préventif.

Ainsi d'un côté la Commission cherche à rendre l'utilisation de l'article 115 de plus en plus rare et difficile, de l'autre trois États membres en font un instrument habituel de protection de leur marché national. Pour essayer de réduire cette divergence, il convient d'analyser plus précisément le jeu de l'article 115 par nature et par origine des importations.



Tableau 1 : Nombre de recours à l'article 115 par État membre de 1979 à 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
Benelux										
Introduits	55	34	23	19	22	14	4	0	1	172
Acceptés	44	25	17	19	22	14	4		1	146
France										
Introduits	146	125	109	112	96	57	83	86	72	886
Acceptés	124	105	80	85	57	39	66	67	62	685
Irlande										
Introduits	34	117	57	33	53	70	64	66	60	554
Acceptés	33	57	32	26	48	59	57	45	52	409
Italie										
Introduits	32	44	40	55	57	49	35	22	24	358
Acceptés	17	23	23	29	37	34	30	20	23	236
R.F.A.										
Introduits	6	1	2	2	4	0	0	0	0	15
Acceptés	6	1	2	2	4	0	0	0	0	15
Royaume-Uni										
Introduits	69	31	24	20	21	25	25	6	5	226
Acceptés	33	7	12	13	20	19	19	5	3	131
Danemark										
Introduits	5	4	0	0	0	0	0	0	2	11
Acceptés	3	4	0	0	0	0	0	0	2	9
Espagne										
Introduits	0	0	0	0	0	0	0	4	17	21
Acceptés	0	0	0	0	0	0	0	4	13	17
Portugal										
Introduits	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Acceptés	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Source : Statistiques des services de la Commission

II. — La concentration pays-produits des exceptions temporaires à la libre-pratique

Quand on examine les statistiques fournies par la Commission en nombre de recours acceptés, on est frappé par la concentration par pays d'origine et par produits. Ni la Commission ni la France ne fournissent de statistiques en valeur de commerce, car la plupart des contingents sont fixés en unités physiques (tonnes, unités, pièces, paires, etc), ce qui décourage en soi le dumping de la part des pays tiers.

A. La concentration par produits

Une première classification par grands groupes de produits (tableau 2) montre que les produits textiles (et vêtements) représentent entre les 2/3 et les 3/4 des cas, les produits industriels, environ un quart et les produits agricoles, très peu nombreux, environ 3 %.

A première vue on peut être surpris par l'importance des produits textiles, sachant qu'avec l'Accord Multifibre la Communauté a une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers, assez restrictive envers les pays les plus compétitifs. Mais l'A.M.F. comporte un contingent communautaire réparti par État membre et l'article 115 permet justement le respect de ces quotas-pays nationales. Les deux plus gros utilisateurs du 115 pour les textiles sont la France et l'Irlande, suivis du Royaume-Uni et du Benelux, mais l'Italie dont l'industrie textile est assez compétitive ne vient qu'en 5^e position. La conclusion d'un accord communautaire ne suffit donc pas à supprimer le détournement d'échange indirect, tant que le contingent communautaire fait l'objet d'une sous-répartition entre États membres.

Bien qu'ils ne représentent qu'une faible part, on peut aussi être surpris que l'article 115 s'applique à des produits agricoles puisqu'existe la P.A.C. En réalité quatre produits seulement sont concernés :

— les pommes de terre pour la France (en provenance d'Espagne en 1983-84) et l'Irlande (en provenance de Chypre en 1985), puisqu'il n'y a pas d'organisation commune de marché pour ce produit ;

Tableau 2 : Utilisation de l'article 115 par grands groupes de produits de 1979 à 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
Textiles										
Recours acceptés	199	164	120	116	131	120	119	102	105	1 176
% du total	76,5	73,9	72,3	66,6	69,7	72,7	67,6	72,3	66,9	71,3
Industriels										
Recours acceptés	59	53	43	52	49	37	45	36	49	423
% du total	22,7	23,9	26	29,9	26	22,4	25,6	25,6	31,2	25,6
Agricoles										
Recours acceptés	2	5	3	6	8	8	12	3	3	50
% du total	0,8	2,2	1,7	3,5	4,3	4,9	6,8	2,1	1,9	3,1
Total	260	222	166	174	188	165	176	141	157	1 649

N'ont été retenus que les recours acceptés.

Source : Statistiques des services de la Commission.

— les tomates en provenance d'Espagne pour la France (1982 à 84) et le Benelux (1981 à 84), mais l'entrée de l'Espagne a mis fin à cette restriction contre les primeurs espagnols au titre de l'article 115 tout au moins ;

— le miel pour la France (en provenance du Mexique en 1981 et 1985, de la Hongrie et de la Chine en 1985) et l'Italie en provenance de la Hongrie (1982-83), ce produit ne relevant pas de la P.A.C. ;

— les bananes à elles seules font plus jouer l'article 115 que les trois autres produits agricoles réunis. Il convient de distinguer entre les bananes communautaires (D.O.M. français et bientôt Canaries espagnoles), celles des A.C.P. et celles des pays tiers, de la zone dollar, notamment d'Amérique centrale. Pour des raisons historiques, la France privilégie les bananes du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, le Royaume-Uni, celles des Iles-sous-le vent et l'Italie, celles de Somalie. Or les bananes des pays tiers, qu'importent les autres États membres, sont moins chères et meilleures, paraît-il. Sans le jeu systématique de l'article 115, le Royaume-Uni et l'Italie ne pourraient faire jouer leur préférence, mais l'organisation du marché français est telle qu'elle n'a presque jamais à faire jouer le 115 contre les bananes de la zone dollar, car son approvisionnement en provenance des D.O.M. et des A.C.P. suffit.

Quant aux produits industriels, le recours à l'article 115 offre une grande variété : il concerne aussi bien des produits d'industries traditionnelles que ceux d'industries modernes à moyenne ou haute technologie et protège dans certains États membres des secteurs très spécifiques et dans d'autres, des secteurs vulnérables dans au moins deux ou trois États.

Dans les secteurs traditionnels, le Royaume-Uni protège la vaisselle, la France, les espadrilles, le Benelux, le verre à vitres, les objets en verre, les cartouches et les brosses, l'Espagne, les articles de voyage, l'Italie, les tissus de soie. Dans les secteurs traditionnels aussi le Royaume-Uni et la France protègent les chaussures, la France et l'Espagne, les parapluies et les jouets. Dans les secteurs plus modernes, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne maintiennent des restrictions quantitatives contre les importations de radio, de télévision, d'appareils vidéo, l'Italie et l'Espagne, contre les importations de voitures, l'Italie et le Portugal contre celles de motos et l'article 115 joue souvent. Mais on trouve des comportements

spécifiques : le Benelux utilise parfois l'article 115 pour limiter des importations de tubes et de tuyaux, la France, celles de montres à quartz, d'instruments électriques de mesure, d'appareils électriques. C'est l'Italie qui présente la gamme la plus variée, allant des pellicules-photo aux roulements et aux machines à coudre, en passant par tous les véhicules possibles, camions, autocars, voitures tous terrains, motos, etc. On remarque que l'Italie, qui a une industrie de la chaussure compétitive et la France, pour son industrie automobile, ont moins besoin de limiter leurs importations ou le font de manière plus occulte...

B. La concentration par pays d'origine

Sur une trentaine de pays contre les importations desquels des recours à l'article 115 ont été acceptés par la Commission entre 1982 et 1987, une dizaine concentre les 3/4 des cas : huit pays d'Extrême-Orient et 2 pays de l'Est (tableau 3), soit par ordre décroissant : Hong-Kong, Taïwan, Japon, Chine, Corée du Sud, Roumanie, Yougoslavie, Inde et Pakistan. L'importance de l'article 115 pour le respect des quotas-parts nationales des contingents communautaires de l'A.M.F. explique en partie la concentration sur l'Extrême-Orient, Japon excepté, et la persistance d'accords bilatéraux avec ce dernier pays fournit un complément d'explication ; les autres pays de l'Est et d'Amérique latine apparaissent peu et de moins en moins en 1986 et 1987. On constate à nouveau que l'existence d'un accord communautaire entre la CEE et la Chine ou avec la Yougoslavie, n'empêche pas le détournement d'échange indirect, dès lors qu'il comporte des restrictions quantitatives sous-réparties entre États membres. Les solutions paraissent donc délicates à trouver.

III. — La variété des mesures permettant de rendre exceptionnel le recours à l'article 115 après 1992

Dans son Livre blanc sur l'achèvement intérieur de juin 1985, la Commission « considère qu'il n'est pas irréaliste



**Tableau 3 : Nombre de recours acceptés
par pays d'origine des importations de 1982 à 1987**

	Total
Extrême-Orient	
Hong-Kong	191
Taiwan	172
Japon	146
Chine	144
Corée du Sud	136
Inde	40
Pakistan	40
Thaïlande	29
Philippines	25
Macao	17
Indonésie	10
Singapour	9
Malaisie	8
Sri Lanka	1
Pays de l'Est	
Roumanie	91
Yougoslavie	40
Tchécoslovaquie	25
U.R.S.S.	22
Hongrie	19
Pologne	12
Bulgarie	1
R.D.A.	1
Amérique latine	
Brésil	18
Pérou	10
Colombie	4
Mexique	1
Bassin méditerranéen	
Turquie	26
Espagne	13
Egypte	7
Chypre	1

Source : Statistiques des services de la Commission

de retenir 1992 comme date limite pour l'achèvement de l'abolition des quotas nationaux et régionaux. Néanmoins elle reconnaît qu'il faudra surmonter des problèmes considérables » (page II). Un groupe d'experts a commencé à réfléchir sur l'avenir de l'article 115. On peut imaginer trois scénarios.

1. Le scénario allemand

La libéralisation des échanges permettrait de supprimer les restrictions quantitatives affectant les importations en provenance des pays tiers et par conséquent les clefs de répartition des contingents communautaires disparaîtraient. C'est la solution qui semble avoir la préférence des États membres les plus libre-échangistes, R.F.A., Danemark et à un moindre degré Benelux. Elle pourrait se réaliser pour les produits textiles s'il n'y a pas de 5^e A.M.F. après 1991. Mais elle serait dangereuse vis-à-vis du Japon, étant donné l'importance du déficit de la CEE.

Elle présente aussi le risque de multiplier les accords d'auto-limitation bilatéraux plus ou moins officieux.

2. Le scénario automobile

Consiste à communautariser les restrictions quantitatives, sans répartition par État membre. Si certains secteurs industriels doivent être protégés contre les importations des pays tiers, la CEE entière doit fixer un quota global. Une telle attitude suppose un consensus en matière de politique industrielle, difficile à obtenir, mais préalable à la réalisation des économies d'échelle et à la spécialisation intra-communautaire. Ce système pourrait fonctionner pour l'industrie automobile, la radio, la télévision, les chaussures, secteurs que plusieurs États membres veulent conserver et pour lesquels certains sont compétitifs sur le plan mondial.

3. Le scénario des mesures alternatives

Essaie de trouver cas par cas des solutions partielles. Pour les produits très localisés, une aide du F.E.D.E.R. pourrait être accordée (miel, espadrilles), de même une aide du Fonds Social Européen pour un secteur à moderniser (jouets, montres). Les Fonds structurels ne vont-ils pas voir doubler leurs ressources d'ici 1993 ? Le F.E.D. pourrait intervenir dans les A.C.P. pour restructurer la culture des bananes et les rendre, si possible, aussi compétitives que celles d'Amérique centrale. Mais en contrepartie la dérogation allemande d'importer à droits nuls des bananes de la zone dollar ne se justifie plus au bout de trente ans d'association avec les E.A.M.A., puis les A.C.P.

On pourrait aussi prendre des mesures de technique commerciale, par exemple remplacer le jeu de l'article 115 par la multiplication des procédures anti-dumping. Cette solution, qui alignerait la CEE sur le comportement de ses grands rivaux, États-Unis et Japon, présente l'inconvénient à court terme de l'inexpérience des services de Bruxelles, mais à moyen terme les fonctionnaires européens peuvent devenir d'habiles procéduriers. On peut enfin comme en matière fiscale repousser le contrôle des produits mis en libre pratique au-delà des frontières, ce que suggère le Livre blanc : « s'il s'avérait impossible d'éliminer tous les quotas individuels des États membres pour 1992, les contrôles aux frontières internes ne pourraient continuer davantage à être l'instrument de leur application. D'autres moyens d'appliquer les quotas devraient être trouvés » (page II). Mais n'est-ce pas plus hypocrite que réaliste ?

Pour la suppression de l'article 115, 1992 risque donc d'être un point de départ, plus qu'un achèvement, d'autant plus qu'il paraît difficile d'en interdire l'usage aux nouveaux adhérents, alors que les États membres d'origine auront pu en bénéficier longtemps après la période transitoire. Attendre la renégociation de l'A.M.F. pour régler les 3/4 des cas et dire que le dernier quart devra être réglé cas par cas n'avance guère. L'article 115 lui-même précise : « La Commission recommande les méthodes par lesquelles les autres États membres apportent la coopération nécessaire. À défaut, elle autorise des États membres... ». Le gel souhaitable de l'article 115 suppose donc un consensus sur la politique industrielle commune qui oblige la Communauté à parachever, sous la pression des pays tiers, sa politique commerciale.

LA FIXATION DES PRIX AGRICOLES 1988/89

Saverio TORCASIO

*Administrateur principal à la Commission
des Communautés européennes (1)*

I. — Le contexte et les caractéristiques de la fixation des prix agricoles pour 1988/89

C'est avec un retard tout à fait inhabituel que la Commission avait présenté, le 24 mars 1988, ses propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1988/89. Ce retard, que l'on peut mieux apprécier si l'on tient compte du fait que la nouvelle campagne pour le lait et la viande bovine allait commencer dans une semaine à peine, n'est toutefois dû ni à la négligence des services de la Commission dans la préparation des textes, ni à un désaccord profond au sein de cette institution sur la nature des propositions à faire. Bien au contraire, si l'on exclut quelques traditionnels points de friction, l'élaboration et l'adoption par la Commission des propositions de prix pour la nouvelle campagne avaient été, cette année, relativement rapides.

La raison de ce retard réside en revanche, dans la préoccupation de la Commission de ne pas entraver, par l'ouverture d'un nouveau front de négociation, la réalisation d'un accord au sein du Conseil des ministres sur la mise en place de mesures de stabilisation efficaces de la production et des dépenses dans toutes les organisations communes des marchés. L'adoption des propositions que la Commission avait présentées à cet effet depuis l'automne 1987 constituait en effet, pour elle, un préalable non seulement à l'application des prix et des mesures connexes pour la nouvelle campagne, mais également pour la présentation des propositions y afférentes. Il s'agissait, en outre, pour la Commission, de disposer à l'avance d'un cadre de référence suffisamment précis tant en ce qui concerne les ressources financières disponibles en 1988 et dans les années suivantes qu'en ce qui concerne l'issue des autres propositions contenues dans le fameux « paquet Delors », après l'échec du conseil européen de Copenhague, de début décembre 1987.

Le plein succès de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 11, 12 et 13 février 1988 avait représenté, de ce point de vue, un événement riche de décisions importantes pour l'avenir de la politique agricole commune. D'une part, en effet, la Communauté disposait désormais d'un budget pour l'année 1988 et de ressources stables et suffisantes pour les années suivantes. D'autre part, l'évolution de la dépense agricole était désormais soumise à une discipline budgétaire renforcée, impliquant des « guidelines » financières très serrées et un taux d'accroissement annuel de loin inférieur au taux moyen d'accroissement des dépenses agricoles au cours des dix dernières années. A ceci il faut, par ailleurs, ajouter l'accord des chefs d'État et de gouvernement sur la mise en place des « stabilisateurs » agricoles dans presque tous les secteurs de production et sur le renforcement de ceux existants, ainsi que sur l'élargissement de la gamme d'instruments qui composent la panoplie communautaire dans le domaine de la politique socio-structurelle (extensification, set-aside, pré-retraite, et, en perspective, la possibilité de parvenir à un accord également en ce qui concerne la proposition d'introduire un régime communautaire d'aides directes au revenu). Malgré l'accord politique au plus haut niveau intervenu lors du conseil européen de Bruxelles, la Commission avait toutefois décidé d'attendre l'adoption, prévue pour le Conseil agricole des 21-23 mars, de la presque totalité des règlements agricoles concernés par cet accord, avant de mettre sur la table

(1) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.



du Conseil les propositions de prix et de mesures connexes pour la nouvelle campagne.

Les principaux aménagements des organisations communes de marchés ayant été déjà décidées dans le cadre de la mise en œuvre des « stabilisateurs », le paquet « prix et mesures connexes » proposé cette année par la Commission constituait aux yeux de beaucoup d'observateurs un paquet particulièrement « léger » et parmi les moins sévères depuis plusieurs années tant en ce qui concerne les prix que les mesures connexes. Même le gel des prix proposé pour la presque totalité des produits ne semblait pas constituer un véritable handicap pour la négociation qui allait bientôt s'amorcer au sein du Conseil, compte tenu du modeste taux d'inflation dans la plupart des États membres et en comparaison aux baisses, parfois assez drastiques, des prix résultant de l'application des stabilisateurs déjà adoptés. Quant aux mesures connexes proposées par la Commission, il s'agissait essentiellement de préciser les modalités de mise en œuvre des stabilisateurs pour certains produits (notamment fruits et légumes et tabac), de rationaliser ou simplifier des instruments ou des procédures en vigueur, de poursuivre l'effort d'assouplissement du régime d'intervention. Le « paquet » était par ailleurs « allégé » par une série de propositions qui allaient à la rencontre des souhaits exprimés par les chefs d'État ou de gouvernement, ou par les producteurs eux-mêmes (introduction d'un régime d'aide pour l'utilisation des céréales dans le secteur animal, augmentation de l'aide aux petits producteurs de céréales, etc.). Tout laissait donc présager une adoption relativement rapide des propositions de la Commission. Certains, en sous-estimant les difficultés pouvant dériver de la proposition de la Commission de ne pas procéder à des ajustements agrimonétaires — à l'exception d'un démantèlement de 10 points des MCM négatifs pour la Grèce — étaient allés jusqu'au point d'affirmer que cette année la véritable négociation pour la fixation des prix et des mesures connexes pour la nouvelle campagne avait déjà en grande partie eu lieu dans le contexte de l'adoption des « stabilisateurs », et donc, avant même que la Commission ne présentât ses propositions spécifiques en la matière pour la nouvelle campagne.

Contrairement à toute attente, la fixation des prix et mesures connexes pour la campagne 1988/89 a été non seulement particulièrement longue et difficile mais a été aussi marquée par de multiples singularités qui, à plusieurs égards, la caractérisent par rapport à celle des années antérieures. Tout d'abord, et pour des raisons indépendantes du décalage dans la présentation des propositions par la Commission, la décision finale a été adoptée avec un retard record dans l'histoire de la politique agricole commune : le 19 juillet, soit 19 jours après le début de la campagne de commercialisation pour les céréales et presque quatre mois après le début normal de la campagne de commercialisation pour le lait et la viande bovine.

Il est, en outre, assez significatif que, malgré la difficulté de parvenir à un accord qui puisse satisfaire les revendications des douze États membres tout en sauvegardant la cohérence de l'approche suivie par la Commission, et malgré l'invocation par une délégation de l'intérêt vital à l'appui de ses revendications, qui ont été par ailleurs seulement en partie satisfaites par l'accord final, celui-ci ait pu être conclu pratiquement à l'unanimité et sans médiation des chefs d'États et de gouvernement (qui se réunissent traditionnellement fin juin), comme cela a été souvent le cas dans le passé.

En dehors de ces aspects d'ordre général, ce qui pourrait mieux caractériser, quant au fond, les développements liés à l'adoption de ce paquet prix c'est tout d'abord, le fait que, pour la première fois, cette négociation s'est déroulée sous la contrainte politique et financière d'une discipline budgétaire renforcée par rapport au passé. Celle-ci a, en effet, laissé une marge de manœuvre disponible pour l'augmentation des dépenses, et partant pour la recherche d'un compromis acceptable par toutes les délégations, très restreinte sinon pratiquement nulle par rapport à la proposition initiale de la Commission. Dans ces conditions, ainsi que la Commission le soulignait dans ses propositions, au cas où le Conseil adoptait des mesures ayant pour effet d'augmenter les dépenses dans un secteur donné, il devait simultanément décider des mesures d'économie dans le même secteur ou dans d'autres secteurs.

Une autre particularité de la négociation prix 1988/89 est que, contrairement aux années précédentes, la source principale des difficultés n'a été ni le niveau des prix institutionnels, ni les mesures connexes, ni le démantèlement des MCM positifs — qui d'ailleurs n'existent plus depuis le 1^{er} avril 1988 (2) — mais le démantèlement des MCM négatifs, à savoir la composante habituellement la moins controversée des propositions de prix, voire dans plusieurs circonstances l'élément résolutif pour parvenir à un accord sur la fixation des prix agricoles.

Un aspect marquant de la fixation des prix agricoles 1988/89 a été également le rôle particulièrement actif joué par la Commission non seulement dans la mise en œuvre, en l'absence des décisions du Conseil, de mesures conservatoires assez « dynamiques » par rapport à l'interprétation traditionnelle donnée aux prérogatives de la Commission dans ce domaine, mais également dans le recours à ses pouvoirs de gestion pour réaliser des économies budgétaires équivalentes à l'augmentation des dépenses résultant des décisions du Conseil, afin d'assurer le respect de la « guideline » financière.

Ces progrès sur le plan institutionnel ont été, toutefois, en partie neutralisés par la tendance des États membres de s'approprier, au moins en partie, d'une sorte de droit d'initiative, en essayant de déplacer la discussion des propositions de la Commission vers des propositions alternatives ou complémentaires à celles-ci, que plusieurs délégations ont présentées au cours de la discussion. Jamais les « shopping lists » des différentes délégations n'ont été, en effet, si nombreuses et si riches de revendications. Jamais, d'autre part, le compromis final n'a donné si ample satisfaction aux souhaits exprimés par les différentes délégations, notamment en ce qui concerne les nouvelles mesures connexes proposées, même si la Commission a pu sauvegarder, comme on l'a dit, la cohérence de l'ensemble ainsi que le respect des contraintes financières que la Communauté s'est imposée en matière de dépenses agricoles.

(2) En effet, lors de l'adoption du paquet prix 1987/88, le 30 juin 1987, il a été décidé de démanteler d'un point supplémentaire les MCM positifs restant pour la RFA et les Pays-Bas, à partir du début de la campagne 1988/89. Ceci a entraîné la disparition des MCM positifs pour ces deux États membres, du fait également que la franchise a été augmentée de 1 à 1,5 point. L'écart monétaire réel restant, variant entre 0,3 et 1,9 point, selon le produit, sera démantelé au début de la campagne 1989/90.

Le recours au « compromis de Luxembourg » par une délégation (en l'occurrence la délégation hellénique), qui jugeait le compromis à onze, réalisé après de longues discussions, contraire à son intérêt vital, n'est pas, en revanche, un fait nouveau dans la vie de la Communauté et plus particulièrement dans le contexte des discussions sur des questions agricoles. Il n'en reste pas moins que c'est la première fois que le compromis de Luxembourg est invoqué depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, en suscitant encore une fois la solidarité des délégations traditionnellement favorables au droit de veto que ce soit un compromis sanctionnerait.

Mais l'élément probablement le plus singulier de cette fixation des prix agricoles et, en tout cas, celui qui a prolongé de presque un mois le dénouement de la situation d'impasse dans laquelle la discussion était plongée, est représenté par la réalisation d'un accord à douze qui s'est révélé, une semaine après, n'en être pas un, car il était fondé sur un malentendu sur l'interprétation à donner aux conclusions — en réalité plutôt ambiguës — du Conseil en ce qui concerne l'ampleur du démantèlement des MCM négatifs à appliquer en Grèce. Ce désaccord a provoqué l'ouverture d'un contentieux plutôt surprenant et assez épineux entre la délégation hellénique et la Commission, qui s'est poursuivi pendant plusieurs semaines et qui a rendu nécessaire l'adoption par la Commission de mesures conservatoires dans plusieurs domaines pour assurer la continuité de la politique agricole commune devant la carence du Conseil.

Ces différents éléments montrent à l'évidence que la fixation des prix agricoles 1988/89 s'est déroulée selon un schéma qui est loin d'être de routine. Plusieurs symptômes laisseraient au contraire penser que cette négociation marque probablement un tournant, dans la mesure où elle affirme clairement la volonté des institutions communautaires d'assurer le respect des contraintes imposées par la nouvelle discipline budgétaire, ainsi que la cohérence entre les décisions prises et les objectifs poursuivis par la réforme de la politique agricole commune.

II. — Les décisions de prix et les mesures agri-monnaïres

a) Les décisions de prix (cf. annexe 1)

Ainsi qu'on l'a déjà remarqué, le niveau des prix institutionnels en ECU a été cette année, encore plus que par le passé, le volet relativement le moins controversé au cours des discussions au sein du Conseil. Il est vrai que le débat en matière de prix s'est déplacé vers les ajustements agri-monnaïres à appliquer parallèlement à la fixation des prix en ECU et qui déterminent le niveau des prix institutionnels en monnaie nationale (c'est-à-dire ceux sur lesquels les agriculteurs peuvent compter lors des apports à l'intervention et qui, de ce fait, influencent réellement le marché). Il n'en reste pas moins que la proposition de la Commission de maintenir inchangés, pour la presque totalité des produits, les prix en vigueur pour la campagne 1987/88, voire la baisse des prix proposée pour le blé dur et pour certaines variétés de tabac, n'était pas sans poser des problèmes à plusieurs délégations. Indépendamment, en effet, des revendications relatives à la dévaluation des « monnaies vertes » respectives, certaines délégations jugeaient trop restrictif le « gel » des prix et les réductions proposées d'autant plus que les revenus agricoles continuaient à se dégrader dans la plupart des États membres. Le « gel » des prix était, en revanche, jugé insuffisant par d'autres délégations, compte tenu notamment de la situation excédentaire des marchés agricoles et des apports massifs à l'intervention dans certains secteurs de production.

Malgré ces divergences de vue et l'opposition des délégations plus concernées par les baisses de prix proposées, le Conseil a en définitive entériné, pratiquement sans changements, les propositions de la Commission en ce qui concerne le niveau des prix institutionnels en ECU, ce qui est relativement rare dans l'histoire de la PAC. La seule variante significative aux propositions initiales consiste en l'acceptation de la demande de la délégation espagnole de bénéficier d'un alignement anticipé des prix espagnols du maïs et du blé tendre sur les prix communautaires, compte tenu du faible écart résiduel entre les prix d'intervention respectifs. D'une manière générale, donc, les prix d'intervention en ECU ont été « gelés » au niveau de la campagne précédente, à l'exception, toutefois, du blé dur dont le prix a été réduit de 5,2 % en vue de parvenir progressivement à un rapport de prix froment dur/froment tendre jugé plus satisfaisant et moins incitatif à la production de blé dur (3). Dans le secteur du tabac, par ailleurs, les prix d'objectif (ainsi que les primes) ont été également réduits, respectivement de 6 % et de 8 %, pour les deux groupes de variétés, les moins recherchés par le marché, en vue de freiner la production de ces variétés et d'encourager la poursuite des efforts de réorientation variétale entamés depuis plusieurs années. Cet objectif a été également poursuivi par une légère augmentation (respectivement de 2 % et de 1 %) des primes pour les deux groupes de variétés plus recherchés. Pour le reste, même dans le secteur du tabac, le « gel » des prix pour la campagne 1988/89 a été la norme.

Une autre décision importante en matière de prix, qui n'a pas manqué d'ailleurs de susciter de vives oppositions au sein du Conseil, est celle relative à l'adaptation, vers la baisse, du prix indicatif des céréales, du fait de l'actualisation des frais de transport entre la zone de production représentative (Ormes, en France) et la zone déficitaire par excellence (Duisburg, en RFA). Il convient, à cet égard, de rappeler que, depuis quelques années, contrairement au passé, le prix indicatif dans le secteur des céréales est dérivé du prix d'intervention (et non pas vice-versa) en ajoutant à celui-ci un « élément de marché » et un élément représentatif du coût du transport entre la zone d'Ormes et la zone de Duisburg. Or une actualisation de ces frais de transport, effectuée par la Commission, avait montré une diminution considérable par rapport à la campagne précédente (de 32,70 à 26,90 ECU/t). D'où la proposition de la Commission de diminuer en conséquence le prix indicatif du blé tendre de 2,26 %, celui des céréales fourragères de 2,48 % et celui du blé dur de 1,14 % (en complément de la baisse dérivant de la réduction du prix d'intervention proposée pour cette dernière céréale).

(3) La Commission estime que l'objectif à poursuivre dans ce domaine consiste dans le retour progressif d'ici à 1992/93 au rapport de prix qui a existé avant 1974/75, à savoir 120/100. Ce rapprochement avait été déjà entamé depuis la campagne 1986/87.



Il s'agit, à première vue, d'une question éminemment technique, qui ne devrait pas soulever de fortes objections. En réalité, toucher au prix indicatif signifie également remuer les eaux, déjà politiquement assez agitées, de la préférence communautaire, car c'est justement par dérivation du prix indicatif, en déduisant de ce dernier les coûts de transport entre la zone de production et le port d'entrée dans la Communauté, que l'on établit le prix de seuil, soit le prix minimal à l'importation dans la Communauté. Baisser le prix indicatif pourrait, en effet, impliquer en théorie une diminution unilatérale de la préférence communautaire, ce qui serait plutôt naïf dans cette phase initiale de l'Uruguay Round. Dans le cas d'espèce, toutefois, maintenir inchangé le prix indicatif signifiait implicitement augmenter la préférence communautaire, étant donné que la baisse des coûts de transport augmentait, de fait, la fluidité du marché au détriment des importations. Une situation de ce genre n'était donc pas sans poser des problèmes dans nos relations commerciales avec les pays tiers, surtout si l'on tient compte du niveau, relativement assez modeste, de nos importations de céréales en provenance des pays tiers au cours des dernières années. Au vu de ces différentes considérations, le Conseil a finalement adopté la proposition de la Commission, ce qui a permis de maintenir inchangée la préférence communautaire en valeur absolue, tout en évitant d'alimenter une dispute inutile avec nos partenaires commerciaux.

Pour des raisons comparables, mais d'effet contraire à celui décrit pour les céréales, le prix indicatif pour le riz décortiqué a été légèrement augmenté (de 0,27 %, alors que la Commission avait proposé une hausse de 0,82 %), en raison de l'actualisation vers le haut des frais de transport Vercelli-Duisburg.

b) Les décisions agri-monnaétaires

Comme on l'a vu, les propositions agri-monnaétaires présentées par la Commission étaient, cette année, parmi les plus simples depuis la mise en place du système agri-monnaétaire. La décision, en revanche, a été parmi les plus laborieuses et a comporté des phases de grandes tensions, le recours d'un État membre au « compromis de Luxembourg », la carence du Conseil en matière de fixation des prix agricoles et l'adoption par la Commission de « mesures conservatoires » d'une portée parfois assez innovatrice par rapport au passé. Pour mieux comprendre les tenants et les aboutissants de cette situation, à première vue assez paradoxale, il convient de rappeler le contexte dans lequel se placent les propositions agri-monnaétaires de la Commission pour la campagne 1988/89.

A cet égard, il importe, tout d'abord, de se référer aux décisions adoptées par le Conseil fin juin 1987, en ce qui concerne le démantèlement des MCM existants et futurs (4). Ces décisions avaient réglé, pour l'immédiat mais aussi pour le moyen terme, le problème du régime futur des MCM, en sanctionnant le maintien du système du « switch-over » en vigueur depuis 1984 et en introduisant des règles de démantèlement automatique des nouveaux MCM créés à l'avenir. En deuxième lieu, les décisions du

30 juin 1987 avaient également réglé d'une manière radicale la question assez épineuse du démantèlement complet des MCM positifs restant, de sorte que, dès le début de la campagne 1988/89, il n'y aurait plus eu des MCM positifs pour les monnaies stables au sein du SME (5). Enfin, le Conseil s'était mis d'accord sur une série d'adaptation des taux verts, impliquant un démantèlement, soit partiel, soit total des MCM négatifs appliqués dans les différents États membres. En revanche, aucune décision n'avait été prise en ce qui concerne les modalités de démantèlement des MCM négatifs restant après ces adaptations, de sorte qu'ils seraient démantelés selon les modalités habituelles (soit, dans la mesure où la situation le permettrait, au moment des décisions de prix, par une dévaluation des taux verts).

Lorsque la Commission avait présenté ses propositions de prix, en mars 1988, elle disposait d'une marge de manœuvre potentielle relativement ample pour les ajustements agri-monnaétaires pour la plupart des produits et des États membres, abstraction faite de l'Allemagne et des Pays-Bas. Cette marge théorique était assez variable d'un État membre à l'autre. D'une manière générale, l'on peut toutefois estimer qu'elle s'étalait de 0,5 point de démantèlement maximal possible au Danemark jusqu'à 39, voire 50 points, selon le produit, en Grèce. En théorie, donc, la Commission aurait pu proposer des démantèlements des MCM négatifs existants ou plutôt de l'écart monétaire réel (MCM appliqués plus la franchise) pour la presque totalité des États membres. Ces démantèlements pouvaient aller, à titre d'exemple, jusqu'à 3,5 points en France, 5,3 points en Italie, 17 points au Royaume-Uni et 50 points en Grèce.

En réalité, comme on l'a vu, la Commission s'était limitée à proposer un démantèlement de 10 points de MCM négatifs uniquement pour la Grèce. Comment expliquer une telle réticence de la Commission devant des écarts monétaires encore si importants ? Les raisons en sont multiples, mais on peut les résumer par la détermination de la Commission d'assurer la cohérence entre la politique restrictive des prix et la mise en place des stabilisateurs, d'une part, et les propositions agri-monnaétaires, d'autre part. Procéder à la dévaluation des taux verts signifie, en effet, augmenter proportionnellement les prix en monnaie nationale. Or ceci est non seulement en contradiction avec la poursuite de la politique restrictive des prix menée depuis plusieurs années, mais est aussi susceptible de contrecarrer, en tout ou en partie, les effets positifs que l'on escompte de la mise en place des stabilisateurs dans presque tous les secteurs de production.

A ces préoccupations d'ordre politique, il faut par ailleurs ajouter la prise en compte de l'impact budgétaire que toute dévaluation des taux verts entraîne. Car si dans le cas de l'Italie, l'incidence budgétaire du démantèlement d'un point de MCM négatif se traduit en une économie estimée à environ 6 MECU pour le budget communautaire (du fait de la situation déficitaire de cet État membre), dans tous les autres cas le démantèlement d'un point

(4) Cf. Pierre Baudin : « La fixation des prix agricoles 1987/88 » dans *Revue du Marché Commun*, n° 310, octobre 1987, pp. 552 et suivantes.

(5) Le maintien du système du « switch-over » empêchera, par ailleurs, la création de nouveaux MCM positifs en cas de réajustements monétaires, étant donné que les MCM positifs découlant de la réévaluation d'une monnaie se transformeront automatiquement en MCM négatifs pour les autres États membres.

de MCM négatif représente une dépense pour le budget allant d'environ 10 MECU pour l'UEBL, le Royaume-Uni et la Grèce jusqu'à 125 MECU pour la France, pour la campagne de commercialisation 1988/89. Étant donné que, selon les estimations effectuées au moment de la présentation des propositions de prix, la marge de manœuvre disponible à l'intérieur de la ligne directrice financière était pratiquement nulle pour l'exercice 1988 (18 MECU environ) et que l'on estimait que celle pour 1989 serait également très faible, la Commission a été amenée à ne pas présenter des propositions agri-monnaies pour la presque totalité des États membres, à l'exception de la Grèce. Dans ce dernier cas, par ailleurs, la proposition de démantèlement de 10 points de MCM négatifs dont l'effet sur les prix en monnaie nationale varie entre 7,2 % et 7,7 % selon le produit doit être appréciée, d'une part, à la lumière du taux d'inflation grec (qui tourne aux alentours de 15 %) et, d'autre part, du niveau assez élevé des MCM négatifs existants (jusqu'à 50 points). La Commission n'a pas voulu, néanmoins, par un démantèlement plus important de la drachme « verte », entraver l'effort de maîtrise de l'inflation que les autorités grecques ont entrepris au cours des dernières années.

C'est sur cette toile de fond que s'inscrivent les discussions au sein du Conseil sur les propositions agri-monnaies, ou plutôt sur l'absence de propositions agri-monnaies, sauf pour la Grèce, pour la campagne 1988/89. Dès le début des discussions il est apparu très clair que la variable agri-monnaie représenterait cette année, la clé de voûte de toutes solutions de compromis permettant l'adoption par le Conseil du paquet prix et mesures connexes pour la campagne suivante. Non seulement, en effet, la plupart des délégations des États membres à monnaie faible ont demandé des démantèlements plus ou moins marqués de leurs MCM négatifs et ont lié leur accord sur les prix, à l'acceptation de leurs demandes en matière agri-monnaie, mais même la Grèce a jugé tout à fait insuffisante la dévaluation de la drachme « verte » proposée par la Commission. Où trouver, toutefois, des économies permettant de satisfaire tant de revendications tout en restant dans les limites imposées par la nouvelle discipline budgétaire ? C'est l'éternel défi de la quadrature du cercle, un problème qui reste encore insoluble non seulement dans la géométrie mais également dans la finance. Aussi les ministres de l'agriculture et la Commission ont-ils trouvé un escamotage qui ne manque pas d'originalité, même s'il ne satisfait pas entièrement les revendications de tous les États membres et les agriculteurs. Les disponibilités budgétaires à l'intérieur de la ligne directrice pour l'exercice 1988 étant pratiquement épuisées avant même que les propositions de prix ne soient présentées, il a été, en effet, décidé de reporter au 1^{er} janvier 1989 (et donc à l'exercice budgétaire suivant) la prise d'effet des démantèlements des MCM négatifs décidés pour la plupart des États membres à l'exception toutefois de celles pour la Grèce, qui méritent des explications supplémentaires et de celles pour le Portugal. Cette décision répond à une double exigence : d'une part, ni la politique restrictive des prix, ni la discipline budgétaire en sont affectées, du moins pour l'année 1988 ; d'autre part, les États membres concernés obtiennent une légère augmentation des prix en monnaie nationale, à partir du 1^{er} janvier 1989 ; celle-ci ne devrait toutefois pas avoir des effets particulièrement marqués sur les prix à la production, ni sur les quantités apportées à l'intervention du fait qu'en général une grande partie de la production est commercialisée au cours de la première moitié de la campagne.

Par ailleurs, les décisions relatives à la campagne 1988/89 se placent dans le contexte d'un accord plus large sur les modalités et sur l'échéancier de démantèlement du stock des MCM négatifs restant, à savoir le seul point sur lequel le Conseil n'avait pas tranché lors des décisions prix de l'année précédente. Le Conseil et la Commission ont, en effet, déclaré leur intention de démanteler les écarts monétaires réels (et donc non pas uniquement les MCM négatifs appliqués, mais également la franchise) existant pour les monnaies qui respectent les disciplines du SME, par adaptation des taux verts, en quatre étapes, d'ici à 1992.

Pour ce qui concerne les autres monnaies (soit la livre sterling, la drachme, la peseta, l'escudo et la lire), il existe un problème analogue pour les stocks d'écarts monétaires réels négatifs, qui ne font pas déjà l'objet de systèmes automatiques de démantèlement (c'est-à-dire, ceux qui ne dérivent pas d'un nouvel ajustement monétaire). Dans ce cas l'engagement est beaucoup plus vague, compte tenu de l'ampleur des écarts à démanteler dans la plupart des États membres concernés et de la difficulté de prévoir l'évolution de ceux-ci au cours des prochaines années. Il est dès lors convenu de prévoir également des mesures appropriées de démantèlement pour de tels stocks, sans en préciser pour le moment les modalités. La Commission s'est toutefois engagée à examiner les moyens les plus appropriés pour les réaliser.

La première étape de ce processus de démantèlement des MCM négatifs existants, qui est d'environ un quart des stocks existants n'a pas été mise en œuvre à partir du début de la campagne 1988/89, mais, comme on l'a déjà dit et pour les raisons indiquées, à partir du 1^{er} janvier 1989. Elle comporte les modalités suivantes (démantèlement des écarts monétaires, en points) :

- 1 point pour le Danemark
- 1 point pour les ovins en Espagne
- 1,5 point pour la France
- 1,55 point pour l'Irlande
- 2,55 points pour l'Italie (sauf viande ovine où le taux vert est aligné sur celui applicable pour les autres secteurs : 6,6 points)
- 3,2 points pour le Royaume-Uni ;
- la totalité des écarts pour l'UEBL (0,5 point, sauf viande ovine, 2 points).

Ces démantèlements s'appliquent à tous les produits, à l'exception, toutefois de la viande bovine pour laquelle une réforme définitive de l'organisation commune du marché est prévue avant la fin de l'année 1988. C'est dans le cadre de l'adoption de cette réforme que seront prises les décisions relatives aux taux verts applicables dans ce secteur.

Pour le Portugal, compte tenu également du nombre très réduit des produits intéressés, il a été décidé de procéder au démantèlement de la totalité des écarts monétaires existants (9,6 points pour le sucre et l'huile d'olive, 3,4 points pour les ovins), et ceci avec effet à partir du début de la campagne 1988/89. A remarquer aussi qu'en vue de rapprocher progressivement les taux verts des taux pivots, (rapprochement qui devra intégralement avoir lieu pour les Pays-Bas et la RFA au début de la campagne 1989/90, conformément aux décisions de juin 1987), et afin d'éviter des détournements de trafic dus à la situation du florin néerlandais et à l'absence de MCM depuis le début de la campagne 1988/89, le taux vert pour le lait applicable aux Pays-Bas a été aligné, par une réévaluation correspondante, sur celui des céréales dès le début



de la campagne 1988/89 : ceci a entraîné une baisse des prix institutionnels du lait aux Pays-Bas de 0,52 %, à partir du 25 juillet 1988, date d'entrée en vigueur de cette décision.

Reste à clarifier la situation de la Grèce. Dans le cadre de la solution de compromis qui s'était dégagée lors du Conseil agricole des 13 au 17 juin, il était convenu que pour la Grèce intervienne un démantèlement de 14,5 points, ainsi ventilés :

- a) 10 points avec effet au début de la campagne 1988/89 ;
- b) 4,5 points avec effet au 1^{er} janvier 1989 ;
- c) les décisions relatives à la viande bovine, comme pour les autres États membres, seraient prises ultérieurement.

Alors que onze délégations étaient d'accord pour accepter la solution d'ensemble proposée par la présidence et la Commission sur la fixation des prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1988/89, la délégation hellénique a invoqué le « compromis du Luxembourg » pour s'opposer à cet accord en raison du démantèlement jugé insuffisant des MCM négatifs grecs, et a demandé que le Conseil poursuive ses délibérations, selon la procédure prévue à cet effet, afin de trouver une solution adéquate au problème soulevé.

Ce n'était pas la première fois que l'intérêt vital était invoqué par une délégation lors des discussions sur des questions agricoles, afin de bloquer l'adoption d'une décision qui posait des problèmes essentiels pour un État membre. En 1982 le Royaume-Uni avait invoqué ce soi-disant « droit de veto » pour bloquer toutes les décisions sur les prix agricoles en l'absence d'une solution préalable au problème de la contribution britannique ; en 1985 la RFA y avait fait recours pour s'opposer à la réduction des prix des céréales, suite à l'application des seuils de garantie dans ce secteur ; en 1986, enfin, l'Irlande avait invoqué le compromis de Luxembourg en vue d'obtenir des mesures d'aides pour les producteurs de viande bovine, en concomitance avec la réforme de cette organisation de marché. C'était toutefois la première fois que le compromis de Luxembourg était invoqué après l'adoption de l'Acte unique, c'est-à-dire après que le principe du vote à la majorité qualifiée ait été solennellement réaffirmé et inscrit dans le nouveau Traité. Il est également surprenant le fait que cinq délégations, en plus de la délégation hellénique, reconnaissent formellement, comme par le passé, l'existence du « compromis de Luxembourg ».

La conséquence de la prise de position de la délégation hellénique était que, même si un accord à la majorité qualifiée avait été réalisé sur le compromis global de la présidence et de la Commission, à l'exception toutefois du passage relatif au démantèlement des MCM grecs, la mise en œuvre de cet accord était suspendue jusqu'au moment où un accord serait trouvé au problème grec.

Après de nombreux contacts bilatéraux qui ont eu lieu à la suite de la réunion des 13/17 juin, le conseil « Agriculture », qui s'était brièvement réuni en marge du conseil « Pêche » des 23/24 juin, avait approuvé à l'unanimité la proposition de compromis de la présidence et de la Commission, moyennant la modification suivante : « Pour la Grèce intervient, avec effet au début des campagnes 1988/89, un réajustement des taux verts de 15 points pour les produits animaux, 20 points pour les produits végétaux ». Cette décision n'avait pas été sans poser

des problèmes à certaines délégations, d'autant plus que la Commission avait assorti la décision d'une déclaration au procès-verbal précisant que le coût entraîné par le démantèlement supplémentaire des MCM négatifs grecs serait neutralisé par les économies réalisées grâce à des mesures de gestions « telles que, par exemple, une moindre utilisation de poudre de lait écrémé dans l'alimentation animale », de sorte que la guideline financière serait respectée tant pour le budget 1988 que pour le budget 1989.

Tout semblait donc rentrer dans l'ordre et la fixation des prix agricoles pour la campagne 1988/89 semblait destinée à s'achever rapidement dans la manière classique : mise au point par le Comité spécial agriculture (CSA) des textes de règlement afin de permettre leur adoption formelle comme point « A » d'un des prochains Conseils avant le 1^{er} juillet, date d'ouverture des campagnes pour les grandes cultures (céréales, graines oléagineuses, sucre). Mais la suite des événements devait réserver de nouvelles surprises et connaître de nouveaux rebondissements. Lors de la réunion du CSA des 24, 27 et 28 juin, il est en effet apparu clair que l'accord à l'unanimité que le Conseil venait de réaliser était miné à la base car il reposait sur un malentendu assez fondamental. Une profonde divergence de vue s'est fait jour quant à l'interprétation à donner au texte du dernier compromis sur le démantèlement des MCM négatifs en Grèce. La Commission, en effet estimait que ce texte reflétait sa proposition de procéder à un démantèlement des MCM négatifs de 20 points pour les produits végétaux et de 15 points pour les produits animaux, ce qui entraînait une incidence moyenne sur les prix de l'ordre de 14 % (correspondant pratiquement au taux d'inflation grec) et une incidence financière de 65 MECU. La délégation hellénique de son côté, estimait, en revanche, que l'accord impliquait une dévaluation du taux vert de la drachme de 20 % pour les produits végétaux et de 15 % pour les produits animaux, ce qui entraînait une augmentation moyenne des prix en Grèce de l'ordre de 21,5 % et une incidence financière de 135 MECU.

Devant l'impossibilité de trancher sur cette divergence de vue par une interprétation technique et juridique d'un accord qui était surtout de nature politique et dont l'ambiguïté était incontestable et devant la fermeté des différents acteurs en présence dans leur interprétation respective de ce dernier, la délégation hellénique a de nouveau invoqué le compromis de Luxembourg afin d'éviter une décision qu'elle jugeait contraire à son intérêt vital. En l'absence d'une décision du Conseil sur l'ensemble du paquet prix, la Commission, en conformité avec la mission qui lui est confiée par le Traité, a été amenée à prendre d'urgence les mesures conservatoires jugées indispensables, d'une part, pour assurer la continuité du fonctionnement de la PAC pour les secteurs dont le début de la campagne se situe, ou avait été reportée, au début du mois de juillet, et, d'autre part, pour éviter des perturbations dans certains marchés agricoles. D'une manière générale, ces mesures assuraient le maintien des prix et de certaines mesures connexes (taxes de coresponsabilité, bonifications en vigueur, régime des quotas, etc.) pour la nouvelle campagne sans préjuger de la future décision du Conseil. Toutefois, dans beaucoup de cas, ces mesures ont eu un caractère plus ou moins « dynamique » tout en restant conformes à l'accord à la majorité qui s'était dégagé au sein du Conseil. Ainsi, par exemple, dans les secteurs des céréales et des oléagineux les majorations mensuelles ont été réduites respectivement de 25 et 20 %, le prix du blé dur a été réduit de 5,2 % ; dans le secteur

de la viande bovine, certaines modalités du régime d'intervention ont été adaptées afin de limiter les quantités livrées à l'intervention, sans qu'il y ait risque de baisse des prix substantielle, etc. Dans le domaine agri-monétaire, en revanche, puisqu'il n'y avait pas de vide juridique — les anciens taux verts restant en vigueur jusqu'à leur modification — la Commission n'était pas tenue de prendre des mesures conservatoires. A remarquer que les principaux perdants dans cette situation étaient les agriculteurs grecs et portugais, car les ajustements agri-monétaires envisagés (et les conséquentes hausses de prix en monnaie nationale) n'auraient pu entrer en vigueur au 1^{er} juillet, comme prévu ; la dévaluation des taux verts pour les autres États membres rentrait, en effet, en application au 1^{er} janvier 1989.

C'est lors de la réunion du conseil « Agriculture » des 18 et 19 juillet qu'un accord a pu être finalement dégagé sur le niveau du démantèlement des MCM grecs. La délégation grecque a, en effet, accepté l'interprétation que donnait la Commission de l'accord du 24 juin : le démantèlement décidé a été ainsi de 15 points de MCM pour les produits animaux et de 20 points pour les produits végétaux. Ceci à partir du début des campagnes pour chaque produit sauf pour les campagnes déjà commencées, pour lesquelles les nouveaux taux verts sont entrés en vigueur le 25 juillet. La délégation hellénique est, néanmoins, parvenue à obtenir une sorte d'ouverture de crédit pour l'avenir, par l'inscription au procès-verbal de la

réunion d'une déclaration selon laquelle « le Conseil et la Commission conviennent que, dans le cadre du prochain démantèlement qui doit intervenir conformément aux décisions du compromis d'ensemble de Luxembourg (celui de juin 1988 sur l'adoption du paquet prix, *n.d.r.*), l'action appropriée sera faite pour la Grèce, compte tenu de sa situation économique et de l'évolution de ses échanges afin de poursuivre dans le sens de la décision prise en faveur ». Une déclaration, certes plutôt incertaine quant à sa formulation et relativement vague quant à sa portée réelle, mais, oh combien décisive pour la réalisation, tant attendue, d'un accord — cette fois, pour de bon — sur la fixation des prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1988/89.

c) L'incidence des décisions du Conseil sur les prix en monnaie nationale

Le tableau 1 montre l'incidence moyenne des décisions du Conseil, tant en ce qui concerne le niveau des prix en ECU que les ajustements agri-monétaires, sur les prix de soutien (prix d'intervention ou équivalent) en monnaie nationale pour les différents États membres et pour la Communauté dans son ensemble. Cette incidence est exprimée en termes de variation en % par rapport aux prix décidés pour la campagne 1987/88 (y compris, donc, l'incidence des ajustements agri-monétaires décidés depuis la dernière fixation des prix).

TABLEAU 1

Variation au prix (en %)		Des prix d'intervention pour la campagne 1988/89 par rapport décidés pour la campagne 1987/88 dans les États membres				
		Tout produits agricoles				(5)
		(1)	(2)	(3)	(4)	
Deutschland BR	(MP)	+ 0,00	+ 0,00	+ 0,00	+ 0,00	1,8
France	(MP)	- 0,04	+ 1,10	+ 0,00	+ 1,10	2,2
Italia	(MP)	- 0,31	+ 1,77	+ 0,11	+ 1,89	4,5
Nederland	(MP)	+ 0,00	- 0,22	+ 0,00	- 0,22	1,0
Belgique/Belgi	(MP)	+ 0,00	+ 0,36	+ 0,00	+ 0,36	2,2
Luxembourg	(MP)	+ 0,00	+ 0,35	+ 0,00	+ 0,35	2,7
United Kingdom	(MP)	+ 0,00	+ 2,36	+ 0,00	+ 2,36	4,5
Ireland	(MP)	+ 0,00	+ 0,86	+ 0,00	+ 0,86	2,8
Danmark	(MP)	+ 0,00	+ 0,70	+ 0,00	+ 0,70	4,0
Ellas	(MP)	- 0,63	+ 14,19	+ 0,00	+ 14,19	15,4
Espana	(MP)	+ 1,33	+ 1,42	- 0,31	+ 1,11	3,8
Portugal	(MP)	+ 0,72	+ 8,45	+ 0,00	+ 8,45	6,1
C.E. 10	(MP)	- 0,10	+ 1,62	+ 0,02	+ 1,64	
C.E. 12	(MP)	+ 0,02	+ 1,61	- 0,01	+ 1,60	3,5

(1) = Var. prix en ECU
 (2) = Var. prix en monn. nation. (résultant des décis. des prix)
 (3) = Var. prix en monn. nat. (ajust. monét. depuis dern. décis. des prix)
 (4) = Var. prix en monnaie nationale totale
 (5) = Taux d'inflation en 1989 (déflateur du PIB)
 (MP) = Moyenne pondérée

NB. : Les modifications des prix en ECU sont applicables à partir du début de chaque campagne. Les variations des prix en monnaie nationale figurant dans les tableaux sont applicables à partir du 1^{er} janvier 1989, à l'exception des prix pour la Grèce et le Portugal, ainsi que le lait pour les Pays-Bas, qui s'appliquent à partir du début de la campagne 88/89 ou à partir du 25 juillet pour les produits pour lesquels la campagne a déjà commencé.



L'attention du lecteur est attirée sur la date d'entrée en vigueur de ces variations de prix, car, comme on l'a vu, la mise en application des décisions agri-monnaétaires date en général à partir du 1^{er} janvier 1989, à l'exception des prix pour la Grèce et le Portugal, ainsi que le lait pour les Pays-Bas, qui s'appliquent à partir du début de la campagne 1988/89 ou à partir du 25 juillet 1988 pour les produits pour lesquels la campagne avait déjà commencé à cette date.

Il en résulte que, pour la fraction de la campagne 1988/89 allant du début de celle-ci jusqu'au 31 décembre 1988, la valorisation des prix en monnaie nationale correspond à celle des prix en ECU, à l'exception toutefois de la Grèce et du Portugal et de celle du lait pour les Pays-Bas. En d'autres termes, les prix en monnaie nationale appliqués pendant la campagne 1987/88 n'ont subi aucune variation jusqu'à la fin de l'année 1988, à l'exception des cas déjà mentionnés et des variations décidées pour les prix en ECU (baisse des prix du blé dur et de certaines variétés de tabac et adaptations des prix espagnols et portugais). Ceci est un bon exemple de la volonté de poursuivre la politique restrictive des prix menée depuis plusieurs années et de la détermination des institutions communautaires de respecter intégralement les contraintes imposées par la nouvelle discipline budgétaire.

Dans cet esprit se placent également les adaptations des prix communs en monnaie nationale, à partir du 1^{er} janvier 1989, découlant des ajustements agri-monnaétaires décidés en même temps. En effet, comme le tableau 1 le montre, dans tous les États membres (à l'exception du Portugal, pour lequel, toutefois les produits concernés par la hausse des prix est en nombre assez restreint), la variation des prix en monnaie nationale est inférieure au taux d'inflation prévisible pour l'année 1989. Pour l'ensemble de la Communauté, la hausse moyenne des prix en monnaie nationale est de 1,6 %, alors que le taux moyen d'inflation est d'environ 2 points supérieur. Ces chiffres ne tiennent, bien sûr, pas compte des effets sur les prix de l'application des stabilisateurs pour la campagne 1988/89, ni de l'incidence des mesures connexes. En outre, il ne faut pas perdre de vue que, du fait du report de la date d'application des décisions agri-monnaétaires au 1^{er} janvier 1989, une grande partie de la production commercialisée (notamment de céréales et de produits laitiers) ne pourra pas bénéficier des augmentations des prix qui figurent dans ce tableau.

III. — Les mesures connexes

Dans le contexte des décisions annuelles sur les prix agricoles le rôle des mesures connexes est allée en s'accroissant au fil des années. On pourrait même affirmer que l'incidence des mesures connexes est devenue prépondérante dans le contexte de la réforme de la PAC. Si, en effet, la politique restrictive des prix reste un des axes principaux de cette réforme, il n'en reste pas moins que les adaptations des instruments de marchés mis en place dans le contexte de la politique agricole commune constituent non seulement un complément indispensable de la politique des prix, mais souvent représentent aussi le volet le plus incisif de la réforme de la PAC. Ainsi, par exemple, pour la campagne 1987/88, les décisions de prix et les ajustements agri-monnaétaires ont entraîné une hausse moyenne des prix de soutien en monnaie nationale de 3,3 % en moyenne pour la Communauté dans son ense-

ble (comparée à un taux d'inflation qui en 1987 a été de 3,9 % en moyenne). Si l'on tient compte également de l'incidence sur les prix des mesures connexes adoptées parallèlement, ainsi que des mesures de réforme de l'organisation de marché dans le secteur du lait et de la viande bovine, prises à la suite des décisions de décembre 1986, l'on peut estimer que l'incidence globale des décisions concernant les prix et les mesures connexes représente une baisse, en termes nominaux, de 2,8 % en moyenne par rapport à la campagne précédente. Ceci, sans compter que dans le secteur laitier les quantités susceptibles d'être livrées pour la campagne 1987/88 ont subi une réduction de 4 %, du fait de la suspension des quantités de référence décidée au cours de la première partie de l'année.

Indépendamment de leur impact sur le niveau des prix et du soutien, les mesures connexes répondent aussi à la nécessité de diversifier, et éventuellement moduler, les instruments de la politique agricole commune et de les adapter en permanence afin qu'ils puissent atteindre, d'une façon efficace, les objectifs poursuivis dans un contexte agricole qui évolue constamment. C'est, entre autres, par ce biais que la Commission a entrepris, ces dernières années, une réforme en profondeur de la PAC visant à rétablir un meilleur équilibre des marchés agricoles et à sensibiliser davantage les agriculteurs aux réalités du marché. Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années en ce qui concerne la co-responsabilité des producteurs aux conséquences de leurs choix de production, l'assouplissement du régime d'intervention en vue de rétablir son rôle initial de « filet de sécurité », ainsi qu'en matière de politique de qualité de la production agricole.

Une étape importante sur la voie de la réforme de la PAC a été franchie en février-mars 1988 — par la mise en place de nouveaux mécanismes de stabilisation — des dépenses dans la plupart des organisations communes des marchés, et par le renforcement de ceux déjà existants (6). Leur fonctionnement repose, en général, sur la fixation d'une quantité maximale garantie pour chaque secteur et pour chaque campagne, dont le dépassement, au niveau de la production ou des quantités apportées à l'intervention, déclenche automatiquement, pour la campagne en question et/ou pour la campagne suivante, certaines pénalisations au niveau des prix d'intervention, des aides ou des prélèvements de co-responsabilité.

En complément à ces mesures, la discipline budgétaire, en vigueur depuis 1986, mais de fait inopérante, avait été sensiblement renforcée, notamment en ce qui concerne l'évolution des dépenses agricoles (7). Enfin il importe de rappeler que la panoplie des instruments socio-structurels dont la PAC dispose s'était enrichi, au cours des premiers mois de l'année 1988 de deux nouveaux instruments : le gel des terres arables et la retraite anticipée des agriculteurs âgés — visant d'une part à atténuer l'impact socio-économique des mesures restrictives concernant les prix et les marchés et d'autre part à contribuer à l'équilibre des marchés agricoles.

(6) Cf. Commission CE : « Vers l'équilibre des marchés agricoles », *L'Europe verte*, n° 1/1988, (à paraître).

(7) Dans le cadre des nouvelles dispositions adoptées par le Conseil : le rythme annuel de progression des dépenses du FEOGA-Garantie ne devra pas dépasser 74 % du taux de croissance annuel du PIB de la Communauté, soit, sur base des prévisions actuelles, un rythme qui ne devrait pas dépasser 1,9 % par an, en termes réels, alors qu'elles ont augmenté d'environ 7,5 % en termes réels, depuis 1975.

Tout ceci explique pourquoi le paquet de mesures connexes que la Commission présentait dans le cadre des propositions de prix était cette année moins lourd de conséquences pour les agriculteurs que les années précédentes. A remarquer aussi, dans ce paquet, la présence de quelques propositions ou déclarations d'intention qui répondaient aux préoccupations des milieux agricoles concernés. Ainsi, par exemple, dans le secteur des céréales, comme suite au mandat reçu par le Conseil européen, lors de sa session des 11 au 13 février 1988, la Commission proposait l'introduction dans la réglementation en vigueur, d'une base juridique permettant l'octroi d'une aide pour l'utilisation des céréales dans l'alimentation animale. Dans le secteur des fruits et légumes la Commission annonçait d'autres mesures, à côté des stabilisateurs, « d'une part pour favoriser une orientation mieux adaptée, du point de vue qualitatif, à la demande du consommateur, d'autre part pour rationaliser la filière production/transformation de fruits et légumes » (8). Dans le secteur du sucre la Commission proposait l'octroi d'une aide communautaire à l'industrie de raffinage de sucre préférentiel, etc.

Ceci ne signifie pas que le paquet de mesures proposé par la Commission était indolore ou qu'elle ait voulu marquer une pause dans le processus de réforme. Au contraire, plusieurs des mesures proposées se plaçaient dans le prolongement des actions restrictives déjà amorcées (par exemple, l'extension des stabilisateurs dans le secteur des fruits et légumes, frais et transformés, la réduction des majorations mensuelles dans le secteur des céréales et des graines oléagineuses, etc.). Plusieurs d'entre elles visaient, néanmoins, des objectifs d'une portée relativement moins radicale : soit la rationalisation ou la simplification des instruments ou des procédures en vigueur (suppression après l'expérience négative de la première année d'application des conditions de déclenchement de l'intervention, dans le secteur des céréales, du riz et des graines oléagineuses, introduites en 1987), soit l'objectif de réduire les risques de fraudes (proposition d'assortir l'importation de pois, fèves et féveroles en provenance des pays tiers du dépôt d'une garantie qui serait libérée lorsque ces produits sont mis en condition de ne plus bénéficier de l'aide, renforcement des contrôles dans le secteur du soja), soit enfin, d'autres objectifs particuliers (définition de « petit producteur » céréalier, généralisation de l'interdiction des aides nationales à la plantation de certaines superficies à tous les types de vin, etc.).

La liste des mesures connexes adoptées, ainsi que des engagements pris et des déclarations au procès-verbal qui ont assorti les décisions prises, figure à l'annexe 2. Comme on le voit, il s'agit d'une liste particulièrement longue qu'il serait difficile de récapituler ici. D'une manière générale l'on peut, toutefois, les regrouper en quatre catégories selon la position du Conseil face aux propositions de la Commission :

a) Propositions adoptées sans changements. Il s'agit, essentiellement, de la suppression, dans le secteur des céréales, du riz et des graines oléagineuses, des conditions de déclenchement de l'intervention liées à la constatation du niveau des prix sur certains marchés représentatifs, introduites pour la campagne 1987/88, tout en maintenant le niveau réel auquel est effectué l'achat à

l'intervention à 94 % du prix d'intervention ; du maintien jusqu'à la campagne de commercialisation 1988/89, de la taxe de coresponsabilité appliquée dans le secteur laitier ; de l'utilisation, dans le secteur bovin, de la grille communautaire de classement, à partir de la campagne 1988/89, également dans le cadre du régime de l'aide au stockage privé ; de l'introduction d'un seuil de garantie pour les pêches au sirop.

b) Propositions adoptées avec modifications. Il s'agit de la plupart des mesures connexes adoptées, et notamment : de la diminution des majorations mensuelles pour les céréales et le riz (de 25 %, alors que la Commission avait proposé une réduction de 50 %) ainsi que pour le colza, la navette et le tournesol (de 20 % contre 50 % proposé par la Commission) ; de l'instauration de seuils d'intervention dégressifs pour les pêches, les oranges et les citrons, avec toutefois une dégressivité étalée sur quatre ans au lieu des trois proposés par la Commission ; de l'instauration d'un seuil de garantie pour les raisins séchés de la variété « Moscatel » à un niveau de 4 000 t (contre les 3 500 t proposées par la Commission) ; de la décision d'amender, dans le secteur de la viande bovine, les deux clauses introduites dans le règlement adopté suite aux décisions de décembre 1986 pour éviter une spirale à la baisse des prix, dans le sens de pouvoir suspendre l'application de ces clauses dans certaines conditions de marché, alors que la Commission avait proposé de les supprimer carrément, vu qu'elles contribuaient à stimuler un apport massif à l'intervention.

c) Propositions dont l'adoption ou la discussion ont été reportées à une date ultérieure. Il s'agit, en particulier, de certaines parmi les propositions les plus controversées sinon quant au fond du moins quant aux modalités de mise en œuvre. On peut citer, en l'occurrence : la proposition relative à l'introduction d'une prime à l'incorporation des céréales dans les aliments composés pour animaux, pour laquelle le Conseil s'est engagé à statuer avant le 31 octobre 1988 ; la proposition relative à l'introduction de critères communautaires pour la définition de « petit producteur » dans le cadre de l'application de la taxe de coresponsabilité dans le secteur céréalier, sur laquelle le Conseil devrait statuer avant le 1^{er} décembre 1988 ; la proposition relative à l'introduction d'un seuil de garantie dans le secteur des ananas au sirop, qui sera réexaminée à la lumière d'un rapport que la Commission présentera au sujet des productions des DOM ; la proposition relative à la préfixation de l'aide pour les graines de soja.

d) Mesures connexes adoptées ou engagements pris suite aux « shopping lists » présentées par les différentes délégations : introduction d'une aide à la production de maïs dur vitré de haute qualité destiné à la fabrication de gruaux et semoules (gritz) ; maintien des aides nationales pouvant être accordées en Italie dans le secteur du sucre et prolongation d'un an du régime actuel des aides nationales en France ; ouverture de l'intervention pour le tournesol à partir du 1^{er} août en Espagne et au Portugal ; incorporation du soja portugais dans le système d'aide communautaire ; examen par la Commission des problèmes spécifiques soulevés par différentes délégations en matière d'agrumes dans le cadre de son rapport sur la situation générale de ces produits dans la Communauté, qu'elle présentera dans les meilleurs délais ; transmission par la Commission au Conseil, avant le 31

(8) Cf. COM (88) 120 final, Vol. 1, p. 79.



octobre 1988, d'un rapport assorti de propositions concrètes (notamment sous forme d'actions de stockage et de transformation, promotion des organisations des producteurs, etc.) en ce qui concerne les fruits à coque ; engagement de la Commission à examiner toute possibilité d'améliorer la situation en ce qui concerne les abricots, par des mesures structurelles.

Conclusions

Cette énumération des mesures connexes adoptées et des engagements pris n'a pas l'ambition d'être exhaustive, ni celle de montrer par quels infléchissements des propositions initiales de la Commission ou par quel dosage des différents ingrédients, un consensus sur la fixation des prix et des mesures connexes pour la campagne 1988/89 a pu se dégager au sein du Conseil. Si tel était le cas, on ne pourrait pas passer sous silence d'autres décisions prises dans le cadre du paquet prix ou en dehors de celui-ci et en particulier celle adoptée par le Conseil le 17 juin, relative à l'octroi d'une aide nationale destinée aux producteurs agricoles en république fédérale d'Allemagne à titre de compensation de la baisse de prix en monnaie nationale qu'entraîne l'adaptation des taux verts, dans cet État membre, à partir de la campagne 1988-89, suite à la décision du Conseil de fin juin 1987 (9).

Elle montre, néanmoins, que malgré les adaptations et les intégrations apportées aux propositions initiales de la Commission et malgré le renvoi à une date ultérieure de la décision concernant certaines parmi les propositions les plus litigieuses, le Conseil a fondamentalement suivi la Commission dans ses décisions concernant les mesures connexes à la fixation des prix agricoles pour la campagne 1988/89. La cohérence d'ensemble des décisions prises a pu ainsi être sauvegardée. Il est vrai que les conséquences financières de l'ensemble du compromis adopté par le Conseil (prix, ajustements agri-monnaétaires et mesu-

res connexes) représente une dépense supplémentaire pour l'exercice 1989, par rapport à la proposition initiale de la Commission, de l'ordre de 289 MECU, surtout comme conséquence du démantèlement des MCM négatifs et de la moindre réduction des majorations mensuelles. Il n'en reste pas moins que pour l'exercice 1988 les décisions adoptées sont pratiquement neutres, du point de vue budgétaire, par rapport aux prévisions initiales. En outre, en ce qui concerne l'exercice 1989, la Commission a déclaré, comme on l'a vu, son intention de compenser les dépenses supplémentaires entraînées par les décisions du Conseil par les économies qu'elle compte réaliser, notamment du fait de la moindre dépense à prévoir dans le cadre de la gestion de marché pour le secteur laitier, et plus particulièrement en ce qui concerne les aides communautaires au lait écrémé, en poudre et liquide. Il en résulte qu'indépendamment des économies pour le budget communautaire pouvant dériver de l'évolution favorable de la conjoncture et du redressement des prix agricoles sur le marché mondial, la nouvelle discipline budgétaire devrait être respectée tant en 1988 qu'en 1989.

Il importe, à cet égard, de souligner également l'attitude assez cohérente adoptée par le Parlement européen dans son avis sur les propositions de prix présentée par la Commission. Il est vrai que la Commission de l'agriculture du PE avait adopté, le 2 mai, des amendements aux propositions de la Commission entraînant un dépassement de la « guideline » budgétaire d'environ 2 mrd ECU. Lors de sa session plénière des 16-20 mai le Parlement avait toutefois renvoyé à la Comagri 8 propositions afin qu'elle assure la cohérence des propositions amendées avec la nouvelle discipline en matière de dépenses agricoles, ce qui a été effectivement fait début juin.

Comment ne pas se réjouir, d'autre part, qu'en dépit de l'impasse dans lequel se trouvait la négociation sur le paquet prix fin juin 1988, et en dépit du « veto » d'un État membre, les chefs d'États et de gouvernements, réunis à Hannover en session ordinaire du Conseil européen, n'ont pas été amenés à se plonger dans les épineux dossiers agricoles, comme souvent cela a été le cas dans le passé, en ayant ainsi la possibilité de se concentrer sur les grandes ambitions de la Communauté pour les années à venir et sur son rôle dans la scène internationale ?

Voilà autant de signaux positifs, non seulement pour la poursuite de la réforme de la politique agricole commune, mais également pour le progrès de la construction européenne. Faut-il alors hésiter à inscrire, malgré tout, l'expérience de la fixation des prix agricoles pour la campagne 1988/89 à l'actif de ce processus de relance de la dynamique communautaire ? Pour notre part, et sans préjuger de l'avenir, la réponse ne peut être que négative.

(9) Ce régime d'aide couvrira la période allant du 1^{er} janvier 1989 au 31 décembre 1992. Le montant global annuel de la nouvelle aide ne peut pas dépasser 40 % de l'aide que le gouvernement allemand accorde en moyenne par an à son agriculture depuis le 1^{er} juillet 1984 jusqu'au 31 décembre 1988 sous forme d'allègement de la TVA à raison de 5 %. L'aide annuelle ne peut pas dépasser 8 000 DM par exploitation.

ANNEXE 1

Décisions de prix en ECU pour les divers produits agricoles

Produit Catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1987/88 Décisions		Décisions 1988/89		Espagne			Portugal		
	Montants	%	Montants	%	Montants en ECU/t		%	Montants en ECU/t		%
	en ECU/t	variation	en ECU/t	variation	1987/88	1988/89	variation	1987/88	1988/89	variation
Blé tendre 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	256,10	- 0 02	250,30	- 2,26	256,10	250,30	- 2,26	—	—	—
• Prix d'intervention blé panifiable	179,44	0	179,44	0	173,72	179,44	+ 3,29	—	—	—
• Prix d'intervention blé fourragère	170,47	0	170,47	0	165,03	170,47	+ 3,29	—	—	—
Orge 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	233,80	0	228,00	- 2,48	233,80	228,00	- 2,48	—	—	—
• Prix d'intervention	170,47	0	170,47	0	158,85	161,17	+ 1,46	—	—	—
Maïs 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	233,80	0	228,00	- 2,48	233,80	228,00	- 2,48	—	—	—
• Prix d'intervention	179,44	0	179,44	0	173,72	179,44	+ 3,29	—	—	—
Sorgho 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	233,80	0	228,00	- 2,48	233,80	228,00	- 2,48	—	—	—
• Prix d'intervention	170,47	0	170,47	0	158,85	161,17	+ 1,46	—	—	—
Seigle 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	233,80	0	228,00	- 2,48	233,80	228,00	- 2,48	—	—	—
• Prix d'intervention seigle (3)	170,47	0	170,47	0	160,95	162,85	+ 1,18	—	—	—
Blé dur 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	357,70	0	334,91	- 6,37	357,70	334,91	- 6,37	—	—	—
• Prix d'intervention	291,59	- 2,67	276,34	- 5,23	219,78	221,90	+ 0,96	—	—	—
• Aide (ECU/ha)	121,80	+ 7 00	137,05	+ 12,52	33,85	54,49	+ 60,98	—	—	—
Riz 1.9.88-31.8.89										
• Prix indicatif - riz décortiqué	548,37	0	549,85	+ 0,27	548,37	549,85	+ 0,27	—	—	—
• Prix d'intervention - riz paddy	314,19	0	314,19	0	259,76	270,64	+ 4,19	—	—	—
• Aide Indica (ECU/ha)	330,00	pm	330,00	0	330,00	330,00	0	—	—	—
Sucre 1.7.88-30.6.89										
• Prix de base de la betterave	40,89	0	40,89	0	47,98	47,98	0	43,72	43,72	0
• Prix d'intervention du sucre blanc	541,80	0	541,80	0	627,80	627,80	0	510,00	518,80	+ 1,7
Huile d'olive 1.11.88-31.10.89										
• Prix indicatif à la production	3 225,60	0	3 225,60	0	3 225,60	3 225,60	0	3 225,60	3 225,60	0
• Prix d'intervention	2 162,40	0	2 162,40	0	1 448,10	1 550,10	7,0	2 017,20	2 037,90	1,0
• Aide à la production	709,50	0	709,50	0	208,30	271,00	30,10	141,90	212,90	50,0
Colza et navette 1.7.88-30.6.89										
• Prix indicatif	450,20	- 3,00	450,20	0	402,60	408,60	1,5	450,20	450,20	0
• Prix d'intervention	407,60	- 3,30	407,60	0	360,00	366,00	1,7	407,60	407,60	0
Tournesol 1.8.88-31.7.89										
• Prix indicatif	583,50	0	583,50	0	445,50	462,80	3,9	583,50	583,50	0
• Prix d'intervention	534,70	0	534,70	0	396,70	414,00	4,4	534,70	534,70	0
Soja 1.9.88-31.8.89										
• Prix d'objectif	558,50	- 3	558,50	0	427,10	443,50	3,8	558,50	558,50	0
• Prix minimum	489,40	- 3,40	489,40	0	358,00	374,40	4,6	489,40	489,40	0
Fourrages séchés 1.5.88-30.4.89										
• Prix d'objectif	178,92	0	178,92	0	156,86	161,27	2,8	178,92	178,92	0
Pois, fèves et fêveroles 1.7.88-30.6.89										
• Prix de déclenchement	447,60	- 12,20	447,60	0	447,60	447,60	0	447,60	447,60	0
• Prix d'objectif	295,20	- 10,00	295,20	0	295,20	295,20	0	295,20	295,20	0
• Prix minimum - pois	257,70	- 10,00	257,70	0	257,70	257,70	0	257,70	257,70	0
• Prix minimum - fèves et fêveroles	248,60	- 10,00	248,60	0	248,60	248,60	0	248,60	248,60	0
Lupins 1.7.88-30.6.89										
• Prix de déclenchement	430,50	- 11,20	430,50	0	404,30	409,50	1,3	430,50	430,50	0
• Prix minimum	289,40	- 10,00	289,00	0	271,90	276,40	1,7	289,00	289,00	0



Décisions de prix en ECU pour les divers produits agricoles (suite)

Produit Catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1987/88 Décisions		Décisions 1988/89		Espagne			Portugal		
	Montants	%	Montants	%	Montants en ECU/t		%	Montants en ECU/t		%
	en ECU/t	variation	en ECU/t	variation	1987/88	1988/89	variation	1987/88	1988/89	variation
Lin 1.8.88-31.7.89 • Prix d'objectif (graine) • Aide fixe (textile) (par ha)	554,10 355,09	0 0	554,10 355,09	0 0	477,70 101,46	487,30 152,19	2,00 50,00	554,10 101,46	554,10 152,19	0 50,0
Chanvre 1.8.88-31.7.89 • Aide fixe (par ha)	322,48	0	322,48	0	92,14	138,21	50,00	92,14	138,21	50,0
Vers à soie 1.4.88-31.3.89 • Aide par boîte de graines de vers	112,00	+ 3,00	112,00	0	31,60	47,68	50,90	31,60	47,68	50,9
Coton 1.9.88-31.8.89 • Prix d'objectif • Prix minimum	960,20 912,30	0 0	960,20 912,30	0 0	960,20 912,30	960,20 912,30	0 0	960,20 912,30	960,20 912,30	0 0
Lait 1.4.88-31.3.89 • Prix indicatif	278,40	0	278,40	0	—	—	—	—	—	—
Beurre • Prix d'intervention	3 132,00	0	3 132,00	0	3 436,00	3 391,30	- 1,30	—	—	—
Lait écrémé en poudre • Prix d'intervention	1 740,40	0	1 740,40	0	2 319,60	2 260,40	- 2,60	—	—	—
Fromage Grana padano 30-60 jours • Prix d'intervention	4 803,30	0	4 803,30	0	—	—	—	—	—	—
Fromage Grana Padano 6 mois • Prix d'intervention	4 803,30	0	4 803,30	0	—	—	—	—	—	—
Parmigiano-Reggiano 6 mois • Prix d'intervention	5 291,90	0	5 291,90	0	—	—	—	—	—	—
Viande bovine 6.4.88-3.4.89 • Prix d'orientation des gros bovins (1) • Prix d'interv. qualité R 3 cat. A • Prix d'interv. qualité R 3 cat. C	2 050,20 3 440 00 3 440 00	0 - 1,70 + 2,70	2 050,20 3 340 3 440	0 0 0	2 050,20 3 340 3 440	2 050,20 3 340 3 440	0 — 0	— — —	— — —	— — —
Viande ovine 6.1.88-3.1.89 • Prix de base (poids abattage)	4 323,30	0	4 323,20	0	4 323,20	4 323,20	0	4 323,20	4 323,20	0
Viande porcine 1.7.88-31.10.89 • Prix de base (poids abattage)	2 033,30	0	2 033,30	0	2 033,30	2 033,30	0	—	—	—
Fruits et légumes prix de base										
• Choux fleurs 1.5.88-30.4.89		0		0	—	—	—	—	—	—
• Tomates 11.6.88-30.11.88		0		0	—	—	—	—	—	—
• Pêches 1.6.88-30.9.88		- 5		0	—	—	—	—	—	—
• Citrons 1.6.88-31.5.89		- 2,5		0	—	—	—	—	—	—
• Poires 1.7.88-30.4.89		0		0	—	—	—	—	—	—
• Raisins de table 1.8.88-31.10.88		0		0	—	—	—	—	—	—
• Pommes 1.8.88-31.5.89		0		0	—	—	—	—	—	—
• Mandarines 16.11.88-29.2.89		- 5		0	—	—	—	—	—	—
• Oranges douces 1.12.88-31.5.89		- 2,5		0	—	—	—	—	—	—
• Abricots 1.6.88-31.7.89		- 5		0	—	—	—	—	—	—
• Aubergines 1.7.88-31.10.88		0		0	—	—	—	—	—	—
• Clémentines 1.12.88-15.2.89		pm		pm	—	—	—	—	—	—
• Satsumas 16.10.88-15.1.89		—		pm	—	—	—	—	—	—
• Nectarines 1.6.88-31.8.88		—		pm	—	—	—	—	—	—
Vin de table 1.9.88-31.8.89 • Prix d'orientation Type RI • Prix d'orientation Type RII • Prix d'orientation Type RIII • Prix d'orientation Type AI • Prix d'orientation Type AII • Prix d'orientation Type AIII	3,35 3,35 52,23 3,11 69,60 79,49	- 2 - 2 - 2 - 2 - 2 - 2	3,35 3,35 52,23 3,11 69,60 79,49	0 0 0 0 0 0	2,28 2,28 35,55 2,11 47,32 54,05	2,49 2,49 38,89 2,31 51,78 59,14	+9,2 +9,2 +9,4 +9,5 +9,4 +9,4	— — — — — —	— — — — — —	— — — — — —

(1) Prix exprimé par tonne poids vif
RI, RII et AI exprimé en ECU/%/hl
RIII, AII et AIII exprimé en ECU/hl

Produit, Catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	Récolte 1987 Décisions	Décisions CEE « 12 » 1988
	Prix/prime/variation % sur 1986	Prix/prime/variation % sur 1987
GROUPE I 3. Virgin D 7. Bright 17. Basmas 18. Katerini 26. Virgin EL. 31. Virgin Esp. 33. Virgin Port.	Prix + 3 Prime + 5	Prix 0 Prime + 2
GROUPE II 2. Bad. Burley 8. Burley I 9. Maryland 25. Burley EL. 32. Burley Esp. 34. Burley Port. 28. Burley Fermenté (b)	Prix 0 Prime + 3(a) Prix/prime + 2	Prix 0 Prime + 1
GROUPE III 1. Bad. Geud. 4. Paraguay 5. Nijkerk 6. Missionero 10. Kentucky 16. Rount Tip 27. Santa Fé 29. Havana Esp. 30. Round Scafati	Prix + 2 Prime + 2	Prix 0 Prime 0
GROUPE IV 13. Xanti-Yaka 14. Perustitza 15. Erzegovina 19. K.K. classic 20. K.K. non-classic 21. Myrodata Ag. 22. Zichnomyrodata	Prix 0 Prime 0	Prix - 6 Prime - 6
GROUPE V 11. Forch. Havana 12. Beneventano 23. Tsebelia 24. Mavra	Prix - 6 Prime - 4	Prix - 8 Prime - 8

(a) Suite à l'application de l'article 13 du R(CEE)/727/70 le niveau final de la prime du Burley EL fut augmenté d'environ 27 % par rapport à son niveau de 1986. Le rapport prix d'intervention/prix d'objectif est réduit de 85 % à 75 % pour les récoltes 1987, 1988, 1989.

(b) Pour la récolte 1988 le Burley fermenté est reclassé du groupe III au groupe II.

ANNEXE 2

Mesures connexes,
engagements pris et déclarations au procès-verbal

CÉRÉALES

Système d'intervention et prix

— Actualisation des frais de transport d'Ormes à Duisburg (26,90 ECU/t en 1988/89 contre 32,70 ECU/t en 1987/88). Ceci entraîne une diminution du prix indicatif de 2,26 % dans le cas du blé tendre, de 2,48 % dans le cas des céréales fourragères et de 1,14 %

dans le cas du blé dur ; cette baisse s'ajoute dans ce dernier cas, à celle de 5,23 % dérivant de la diminution du prix d'intervention.

— Rétablissement du système d'intervention en vigueur jusqu'à la campagne 1986/87 : suppression des conditions de déclenchement liées à la constatation du niveau des prix sur certains marchés représentatifs introduites pour la campagne 1987/88, tout en maintenant le niveau réel auquel est effectué l'achat à l'intervention (= 94 % du prix d'intervention).

— Réduction de 25 % des majorations mensuelles applicables au prix d'intervention, au prix indicatif, au prix de seuil et au prix d'achat à l'intervention.

— Augmentation de 12,52 % de l'aide au froment dur afin de compenser partiellement la baisse du prix d'intervention de cette céréale visant à réduire l'écart existant entre ce prix d'intervention et celui du froment tendre.

Prélèvement de coresponsabilité

— Le prélèvement de coresponsabilité de base est maintenu au même niveau que pour la campagne 1987/88 (5,38 ECU/t). A ceci s'ajoute le prélèvement de coresponsabilité supplémentaire du même montant introduit dans le cadre du renforcement des stabilisateurs.

— Maintien pour la campagne 1988/89, du régime d'aide aux petits producteurs de céréales selon les modalités en vigueur pour la campagne 1987/88. Le Conseil arrêtera, avant le 1^{er} décembre 1988, la définition de « petits producteurs » et le régime définitif qui leur sera applicable. Maintien des dérogations déjà en vigueur en ce qui concerne la possibilité offerte aux États membres qui ont des difficultés particulières d'ordre administratif ou technique (en l'occurrence, l'Espagne, la Grèce et l'Italie), d'appliquer l'aide aux petits producteurs sous forme d'une compensation des prélèvements dus par les petits producteurs, jusqu'à concurrence d'un montant correspondant, pour chaque producteur, au prélèvement pour 25 tonnes de céréales. Augmentation de l'aide aux petits producteurs pour tenir compte du prélèvement de coresponsabilité supplémentaire effectivement appliqué. A cet effet, le montant budgétaire global destiné à l'aide est porté à 220 mio ECU (dont 110 Mio ECU au titre de la compensation du prélèvement de coresponsabilité de base et 110 mio ECU au titre de la compensation du prélèvement de coresponsabilité supplémentaire).

— Par ailleurs, il importe de rappeler que, dans le cadre du règlement relatif au renforcement des stabilisateurs dans le secteur des céréales, il a été prévu que :

a) le prélèvement supplémentaire est totalement remboursé aux producteurs dans le cas où la production globale de céréales ne dépasse pas la quantité maximale garantie (160 mio t pour les campagnes 1988/89 à 1990/91) ;

b) le prélèvement supplémentaire est remboursé en fonction du dépassement de la quantité maximale garantie, si celle-ci est inférieure à 3 % ;

c) le prélèvement de coresponsabilité est dû au stade de la première commercialisation et non pas au stade de la première transformation, comme jusqu'en 1987/88.

— Enfin, il importe également de rappeler que, dans le cadre du règlement introduisant un régime d'aide à la mise hors culture des terres arables, (règlement (CEE) n° 1094/88 du Conseil, du 25 avril 1988) il est prévu la possibilité, pour les producteurs qui retirent de la production au moins 30 % de leurs terres arables, l'exonération de la taxe de coresponsabilité de base ainsi que du prélèvement supplémentaire à concurrence de 20 t de céréales commercialisées.



Qualité

— La bonification pour le froment tendre panifiable est maintenue à 3,59 ECU/t et celle pour le seigle panifiable à 8,97 ECU/t.

— Le taux maximal d'humidité pour l'intervention est fixé à 14,5 %. Le Conseil prend acte de la déclaration de la Commission selon laquelle celle-ci veillera à ce que, pour la campagne 1988/89, l'intervention soit possible pour un taux d'humidité de 15 % dans toutes les régions où la valeur limite de 14,5 % pose des problèmes d'ordre pratique. Dans certains cas exceptionnels, le taux peut être relevé de 15 à 15,5 %.

— La Commission s'engage à poursuivre ses travaux concernant le test du gluten du froment dur de sorte que celui-ci soit opérationnel dès le début de la campagne 1989/90.

— Une aide à la production de maïs dur vitré de haute qualité destiné à la fabrication de gruaux et semoules (gritz) sera octroyée pour promouvoir le démarrage de cette culture dans les régions les plus aptes de la Communauté.

— En ce qui concerne le blé dur, il est convenu que les tolérances existantes sont maintenues pour la campagne 1988/89.

Utilisation accrue des céréales dans le secteur animal

— Le Conseil statuera avant le 31 octobre 1988 sur l'introduction d'une prime à l'incorporation à compter de la campagne 1989/90. Ce faisant, il se fondera sur les éléments suivants :

- accord sur l'utilisation accrue de céréales ;
- période de référence : la campagne de commercialisation la plus récente possible, pour laquelle les données nécessaires sont disponibles ;
- lors du calcul de l'aide, il sera tenu compte de la part des céréales au cours de la période de référence ;
- en conformité avec le GATT ;
- révision après un an ;
- un système de contrôle assurant l'efficacité du régime.

— La Commission a indiqué qu'elle fera tout son possible afin que le régime de prime puisse s'appliquer le plus rapidement possible, la campagne 1989/90 constituant à cet égard une date limite.

Autres décisions

— La proposition de la Commission relative à un nouveau système de prélèvement pour le sarrasin, le millet et l'alpiste est retirée. La Commission poursuivra l'examen de cette question à la lumière de l'évolution du marché de ces produits.

— La Commission examinera comment aller à la rencontre des problèmes de stockage de céréales que connaissent certaines régions de la Communauté.

RIZ

— Les majorations mensuelles (applicables au prix indicatif, au prix d'intervention et au prix d'achat) sont diminuées de 25 % au titre de la campagne 1988/89.

— Rétablissement du système d'intervention en vigueur jusqu'à la campagne 1986/87 : suppression des conditions de déclenchement liées à la constatation du niveau des prix sur certains marchés représentatifs introduites pour la campagne 1987/88, tout en maintenant le niveau réel auquel est effectué l'achat à l'intervention (94 % du prix d'intervention).

— L'aide à la production du riz « indica » reste inchangée pour la campagne 1988/89 ; la Commission est invitée à examiner si cette aide doit devenir dégressive.

SUCRE

Régionalisation des prix

La régionalisation des prix dans le secteur du sucre sera examinée dans le cadre de la prochaine révision de l'organisation commune de marchés du sucre.

Aides nationales

— Les aides nationales qui pouvaient être octroyées jusqu'à présent en Italie pourront encore être accordées au cours de la campagne 1988/89.

— Le Conseil convient d'examiner le régime des aides nationales en France dans le cadre du rapport que la Commission présentera au sujet des producteurs des DOM. Entretemps le régime actuel est prorogé pour la durée d'un an.

Aide aux raffineries communautaires de sucre préférentiel

— L'aide communautaire d'un montant de 0,8 ECU/t est accordée, pour les campagnes 1987/88 à 1990/91, à toutes les raffineries communautaires pour les quantités de sucre brut préférentiel (sucre de canne ACP et Inde) et DOM qu'elles raffinent.

Révision de l'organisation de marché du sucre

— D'un commun accord, le Conseil et la Commission soulignent la nécessité de réexaminer, dans le cadre de la prochaine révision de l'organisation de marché du sucre, l'imposition de prélèvement à l'industrie sucrière dans les États membres.

GRAINES OLÉAGINEUSES

1. Colza, navette et tournesol

Intervention et prix

— Réduction de 20 % des majorations mensuelles au titre de la campagne 1988/89.

— Suppression du lien entre le déclenchement des achats à l'intervention et les constatations des prix de marchés.

— Maintien au niveau pour 1987/88 du bonus à appliquer au prix d'intervention pour les graines de colza double zéro ; des mesures seront prises en vue d'assurer au colza « 00 » des possibilités équivalentes d'exportation à celles des autres qualités de graines oléagineuses.

— Ouverture de l'intervention pour le tournesol à partir du 1^{er} août à l'Espagne et au Portugal.

Régime d'aide à la production

— Le Conseil donne son accord de principe à la déclaration d'intention de la Commission visant à ne plus accorder l'aide, à partir de 1991/92, que pour le colza de qualité « double zéro ». Ce faisant, il convient cependant de garantir que le colza industriel (colza contenant des acides éruciques) puisse continuer à bénéficier de l'aide. La Commission est disposée à tenir compte de cette approche dans ses futures propositions.

Calcul des montants différentiels

— Suppression de la règle « de minimis » pour le calcul des MCM. La Commission, conformément aux règles existantes, continuera à fixer le niveau de l'aide pour les graines de colza, de navette et de tournesol au moins une fois par semaine. Lorsqu'elle fixera tant le niveau de l'aide que les montants différentiels monétaires, la Commission tiendra pleinement compte des facteurs monétaires parti-

nents. Si des événements monétaires exceptionnels interviennent à un moment où d'autres éléments utilisés pour déterminer le niveau de l'aide demeurent inchangés, la Commission révisera le niveau des montants différentiels monétaires.

Certificat de préfixation de l'aide.

— Modification comme suit des conditions pour la suspension de la délivrance des certificats de préfixation de l'aide :

- adaptation du règlement (CEE) n° 205/73 de la Commission en vue de rendre plus efficaces les communications entre les États membres et la Commission en fixant une heure limite pour la transmission à la Commission de toutes les demandes de préfixation dépassant 25 000 t ;

- délai maximum de 24 heures accordé à la Commission pour décider s'il conviendrait de suspendre la délivrance des certificats ; une éventuelle décision de suspension serait notifiée immédiatement aux États membres. Conformément à l'art. 91 du traité, la décision prendra effet par cette notification ;

- examen par le groupe d'experts/Comité de gestion des modalités de cette modification (notamment l'heure limite, un éventuel délai entre le dépôt de la dernière demande et la transmission aux services de la Commission ainsi que les quantités à notifier).

2. Graines de soja

Préfixation de l'aide

— Le Conseil marque son accord pour que les montants relatifs à la préfixation de l'aide soient ajustés compte tenu d'éventuelles réductions de prix institutionnels.

— Le Conseil invite la Commission à poursuivre l'examen des éléments de la proposition relative à la préfixation de l'aide pour les graines de soja et à présenter un rapport dans les meilleurs délais.

Renforcement des contrôles

— Accord sur les décisions suivantes :

- apporter les ajustements proposés au régime (à savoir, préciser les conditions d'agrément des premiers acheteurs qui ne sont pas transformateurs et systématiser certains contrôles au niveau de la production) à partir du 1^{er} septembre 1988 et prévoir des dispositions transitoires pour les contrats déjà conclus ;

- retenir le principe du paiement de l'aide aux transformateurs de graines, avec toutefois une dérogation à ce principe jusqu'au 31 décembre 1992, permettant l'octroi de l'aide aux intermédiaires agréés dans le cas où la législation nationale donne des garanties de contrôle adéquat ;

- poursuivre l'examen du mécanisme du régime afin d'assurer l'inclusion du négociant dans le processus de mise sur le marché des graines de soja.

Soja au Portugal

— Le Conseil décide l'incorporation du soja portugais dans le système d'aide communautaire, le niveau de l'aide étant ajusté compte tenu des prix de marché de l'huile au Portugal. La quantité maximale garantie est maintenue.

HUILE D'OLIVE

Aides à la production et à la consommation

— Le Conseil décide de porter le seuil pour les petits producteurs de 200 à 300 kilogrammes d'huile d'olive par campagne et d'augmenter l'aide pour ces petits producteurs de 1 % ; maintien inchangé de l'aide pour les autres producteurs.

— Le Conseil invite la Commission à examiner s'il y a une relation plus appropriée entre l'aide à la consommation et l'aide à la production.

Retenues sur les aides à la production

— Retenue de 1,7 % (2,5 % en 1987/88) sur l'aide à la production pour contribuer aux frais occasionnés par les activités confiées aux organisations des producteurs.

— Retenue de 2 % de l'aide à la production en vue du financement d'actions régionales visant à améliorer la qualité de la production oléicole.

— Retenue de 2,5 % de l'aide à la production en vue de poursuivre les travaux relatifs à l'établissement d'un casier oléicole.

Aide au stockage privé

— Le Conseil invite la Commission à utiliser la possibilité d'accorder une aide au stockage privé durant les trois premiers mois de la campagne, si les conditions du marché le rendent nécessaire.

PROTÉAGINEUX

1. Pois, fèves, féveroles et lupins doux

Le Conseil convient de poursuivre l'examen de la proposition de la Commission visant à modifier le règlement (CEE) n° 2036/82 fixant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour ces produits (proposition d'assortir l'importation des pois, fèves et féveroles d'une garantie qui serait libérée lorsque ces produits sont mis en condition de ne plus bénéficier de l'aide à la production).

2. Fourrages séchés

Les exigences actuellement en vigueur en ce qui concerne la teneur minimale en protéines (14 %) resteront applicables durant la campagne 1988/89.

FIBRES TEXTILES

1. Coton

La quantité maximale garantie pour la campagne de commercialisation 1988/89 est fixée à 752 000 tonnes de coton non égrené.

2. Graines de lin

Maintien inchangé de la partie de l'aide forfaitaire à l'ha réservée au financement des mesures favorisant l'utilisation de filasses de lin (10 % de l'aide forfaitaire, soit 35,51 ECU/ha).

3. Graines de chanvre

Le Conseil adoptera, sur proposition de la Commission, des mesures appropriées pour octroyer aux graines de chanvre une aide analogue à celle des graines de lin.

FRUITS ET LÉGUMES FRAIS

Stabilisateurs

Pour les pêches, les oranges et les citrons, des seuils dégressifs sont introduits pour les quantités portées à l'intervention.

Les seuils sont calculés selon les pourcentages ci-après par rapport à la moyenne de la production du marché frais des cinq dernières campagnes pour lesquelles les données nécessaires sont disponibles :



	Pêches	Oranges et citrons
1988/89	20 %	15 %
1989/90	17 %	13,5 %
1990/91	15 %	12 %
1991/92	12 %	10 %

En cas de dépassement du seuil pendant une campagne, le prix d'achat de la campagne suivante sera diminué de 1 % par tranche excédentaire de 18 000 tonnes pour les pêches, de 6 600 tonnes pour les citrons, de 20 000 tonnes pour les oranges, dans la limite d'un maximum de 20 %.

Agrumes

La Commission examinera les problèmes spécifiques soulevés par différentes délégations en matière d'agrumes dans le cadre de son rapport sur la situation générale de ces produits dans la Communauté telle qu'elle se présente à la suite de l'élargissement. Elle saisira le Conseil de ce rapport assorti des propositions appropriées dans les meilleurs délais.

Fruits à coque

La Commission transmettra au Conseil avant le 31 octobre 1988, un rapport assorti de propositions portant en particulier, au travers d'actions de stockage et de transformation, sur une adaptation de la production aux conditions actuelles de commercialisation ; ces mesures pourraient comporter une participation communautaire. La délégation espagnole souligne l'intérêt qu'elle attache à l'instauration d'un régime de protection approprié.

FRUITS ET LÉGUMES TRANSFORMÉS

Produits transformés à base de tomates

— Maintien, pour les deux prochaines campagnes, du système de limitation de la quantité globale bénéficiant de l'aide.

— Les quantités suivantes sont fixées pour la Grèce et l'Italie :

	Concentrés	Tomates pelées	Autres produits
Grèce	967 000 t	25 000 t	21 593 t
Italie	1 655 000 t	1 185 000 t	453 998 t

— Les possibilités de transferts ci-après sont prévues entre les différentes catégories de produits transformés :

- 20 % des tomates pelées vers les concentrés et autres produits
- 5 % des concentrés vers les autres produits
- 5 % des autres produits vers les concentrés.

— En ce qui concerne les critères pour les nouvelles entreprises admises au bénéfice de l'aide, le Conseil et la Commission sont d'accord pour considérer que ne devraient être admises que des entreprises ayant donné certaines garanties pour une gestion ordonnée de leur activité.

Seuil de garantie pour les raisins séchés de la variété « Moscatel »

Le seuil de garantie pour les raisins séchés de la variété « Moscatel » est fixé à 4 000 t.

Régime d'aide à la production d'ananas

Le régime en vigueur est prorogé pour la durée d'un an. L'examen de la proposition de la Commission relative à l'introduction d'un seuil de garantie dans ce secteur sera poursuivi à la lumière du rapport que la Commission présentera au sujet des productions des DOM

Aides à la production de cerises

— Vu la suppression du régime d'aides pour les produits de transformation des cerises, compte tenu de la manière dont la mesure a été mise en œuvre jusqu'ici, la conclusion suivante est retenue :

• l'octroi de l'aide à la production de cerises au sirop est notamment subordonné à la condition que le transformateur ait payé au producteur le prix minimum pour les cerises non transformées ;

• pour l'appréciation de cette question, il importe peu que le transformateur ait acheté ou non au producteur, sur la base d'un contrat, quelles que soient la date et les conditions auxquelles celui-ci a été conclu, une quantité supplémentaire de cerises non transformées, en plus de celle pour laquelle il a demandé une aide.

— La délégation néerlandaise a déclaré qu'elle n'est pas favorable à l'instauration de prix minima à l'importation de cerises au sirop et souligne qu'elle n'est pas en mesure de garantir que les contrôles qu'un tel système nécessite puissent aux Pays-Bas atteindre toute l'efficacité souhaitée.

Abricots

La Commission s'engage à examiner toute possibilité d'améliorer la situation en ce qui concerne les abricots par des mesures structurelles.

Pêches au sirop

Introduction d'un seuil de garantie, égal à la moyenne des quantités produites pendant les trois dernières campagnes (502 000 t). En cas de dépassement du seuil, l'aide fixée pour la campagne suivante est diminuée proportionnellement.

VIN

Interdiction des aides nationales à la plantation de vigne

— Les aides nationales pour les vignes de la catégorie 3 (vignes produisant des vins de table de qualité inférieure) demeurent interdites.

— Les aides nationales pour les vignes des catégories 1 et 2 ne peuvent, à l'avenir, être accordées que :

• si elles sont prévues par la législation communautaire (par exemple, dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens) ;

• si elles sont conformes aux règles communautaires (notamment aux articles 92 à 94 du traité CEE) et si elles respectent en outre des obligations restrictives qui sont encore à préciser par la Commission, selon la procédure du comité de gestion, sur la base des articles sus-visés (notamment la réduction de la production ou l'amélioration qualitative sans augmentation de la production).

— Les aides nationales existantes pourront subsister jusqu'au 1.9.1996, ensuite elles devront, pour subsister, répondre aux critères du 2ème tiret ci-dessus.

Distillation des sous-produits de la vinification (art. 35)

— Fixation d'une limite inférieure pour les sous-produits de la vinification devant être livrés à la distillation :

- 10 % en cas de vinification directe de raisins ;
- 5 % dans les autres cas.

— Le prix de la distillation sera réduit progressivement pour arriver à 26 % du prix d'orientation pour le vin de table à partir de la campagne 1990/91.

— La Commission déclare que des mesures restrictives correspondant à celles retenues pour la distillation des sous-produits de la vini-

fication seront adoptées selon la procédure du Comité de gestion en ce qui concerne le retrait sous contrôle visé à l'article 35 paragraphe 4 du règlement (CEE) n° 822/87.

Distillation du vin à partir de raisins de table, de raisins secs et de vins destinée à la production de cognac (article 36).

Le prix de distillation, partant de 50 % du prix d'orientation de la campagne 1987/88, sera réduit progressivement pour arriver à 35 % du prix d'orientation pour le vin de table à partir de la campagne 1990/91.

Réduction des prix d'achat de certains vins enrichis

Les prix d'achat des vins enrichis sont, pour toutes les distillations, à l'exception de celles visées à l'art. 35, réduites d'un montant forfaitaire qui varie en fonction de la région viticole, étant entendu que la réduction ne peut, sur demande, être accordée que pour les quantités effectivement enrichies.

Points techniques et pratiques œnologiques

Accord sur un certain nombre de questions de caractère technique, notamment :

- la modification de la définition communautaire de moût de raisins concentré rectifié ;
- la modification de pratiques œnologiques existantes ou l'introduction de nouvelles.

Vinhos Verdes

La Commission s'engage à adopter, sur base de la procédure visée à l'art. 257 du Traité d'adhésion, une mesure permettant aux « Vinhos Verdes », ne titrant pas 9 % vol. d'être commercialisés dans la Communauté avec un titre alcoométrique volumique total minimal naturel de 8,5 % vol. pendant la période restante de la première étape de transition.

Contrôles

Afin de garantir l'application la plus harmonisée possible des règles communautaires dans le secteur vitivinicole, le Conseil s'engage à statuer avant le 31 octobre 1988 sur la proposition de la Commission relative aux contrôles communautaires dans ce secteur.

Aides au stockage privé

Le Conseil décide d'autoriser les États membres le souhaitant d'accorder, pendant la campagne 1988/89, une aide nationale au stockage privé à court terme pour les vins de table et les moûts.

TABAC

Quantités maximales garanties

— Pour la récolte 1988, les quantités maximales garanties sont fixées comme indiqué dans le tableau en annexe 3.

— Le Conseil et la Commission prendront en considération dans la gestion du marché ainsi que dans leurs propositions et décisions sur les quantités maximales, garanties pour les années futures, la nécessité d'assurer que la production des variétés commercialisables, dans certaines régions sensibles ne soient pas indûment affectées par le système.

— Lors de la gestion du marché et à l'occasion des propositions de règlement relatives aux quantités maximales garanties pour les années à venir, le Conseil et la Commission tiennent compte de la nécessité que la production de variétés commercialisables dans certaines régions sensibles ne soit pas désavantagée par un regroupement inap-

proprié des diverses variétés dans la même QMG. Devant cet objectif, le regroupement des variétés sera, si nécessaire, revu.

— La Commission a observé que la répartition des quantités maximales garanties n'est établie que pour une campagne et a indiqué qu'elle suivra attentivement la situation durant cette campagne en tenant compte notamment des problèmes régionaux qui pourraient se poser, la situation belge comme celle d'autres États membres concernés pouvant être prise en considération dans ce contexte.

Délimitation des zones de production

Afin de décourager toute extension de la culture de tabac au-delà des zones où elle est pratiquée traditionnellement et compte tenu des répercussions que pourrait avoir, dans le contexte des mesures de stabilisation adoptées contextuellement, l'extension de la culture en dehors de ces zones, les prix et les primes ne s'appliquent qu'aux variétés de tabac provenant des communes dans lesquelles cette variété a déjà été cultivée au moins une fois au cours des cinq années précédant la récolte en cause. Toutefois, dans le but de permettre une reconversion de la production de tabac vers des variétés recherchées, le Conseil peut exclure certaines variétés de l'application de cette mesure.

Renforcement des pénalisations en cas d'apports excessifs à l'intervention

Lorsqu'une entreprise de première transformation et de conditionnement offre à l'intervention pour une période de trois années consécutives des quantités de tabac emballé dépassant de 15 % ou plus l'équivalent des quantités de tabac en feuilles d'origine communautaire traitées par la même entreprise, toute quantité offerte à l'intervention au cours de l'année suivante par celle-ci est achetée par l'organisme d'intervention à un prix d'intervention dérivé diminué de 10 %.

Nouvelles quantités prises en charge par les organismes d'intervention

Modification du règlement 1469/70 afin d'établir, compte tenu des quantités maximales garanties, de nouvelles quantités de prise en charge par les organismes d'intervention dont le dépassement déclenche les procédures prévues à l'art. 13 du règlement (CEE) n° 727/70.

LAIT

Prélèvement de coresponsabilité

— Le système actuel de prélèvement de coresponsabilité est prorogé pour la durée de deux ans.

— Pour la campagne 1988/89 le taux actuel de 2 % du prix indicatif du lait est maintenu.

— Le Conseil invite la Commission à examiner si une réduction de ce prélèvement peut être envisagée pour la campagne 1989/90.

— Le Conseil invite la Commission à examiner les domaines d'utilisation pour les fonds provenant du prélèvement de coresponsabilité. A cet égard, on pourrait notamment prévoir le contrôle de l'amélioration de la qualité du lait de livraison, ainsi que le développement de la publicité à ce sujet.

Réserve communautaire dans le contexte du régime de quotas

Maintien pour la campagne 1988/89, dans le cadre du système de quotas, d'une réserve communautaire de 443 000 t.

Trafic de perfectionnement actif

La suspension du TPA pour les produits laitiers est levée jusqu'à la fin de la campagne 1988/89.



Dispositions juridiques concernant la fabrication et la commercialisation des produits laitiers

Le Conseil invite la Commission à examiner les dispositions juridiques concernant la fabrication et commercialisation des produits laitiers dans les États membres et à présenter au Conseil les propositions nécessaires.

SLOM

Le Conseil s'engage à régler le problème des producteurs n'ayant pas pu bénéficier d'un quota laitier du fait de leur participation au régime de non-commercialisation du lait (SLOM) ainsi que la question de la péréquation matières grasses. La Commission fera sans tarder des propositions appropriées.

VIANDE BOVINE

Régime d'intervention

— Dans l'attente d'une réforme de l'organisation commune du marché de la viande bovine (qui sera inspirée, en ce qui concerne l'intervention, au régime en vigueur pour le beurre), le Conseil marque son accord pour amender les deux clauses introduites dans le règlement n° 467 de février 1987 pour éviter une spirale à la baisse des prix, à savoir :

- la clause « prix d'achat non inférieur au prix du marché dans l'État membre ayant le prix le plus élevé » et
- la clause « prix d'achat égal au prix moyen majoré de 2,5 % ».

Les amendements adoptés impliquent que ces clauses puissent être suspendues dans certaines conditions de prix de marché, définies, notamment à partir des écarts constatés entre les prix des différents États membres. Les modalités d'application seront définies pour le début de la campagne 1988/89, sur proposition de la Commission.

— La nouvelle méthode de calcul des prix d'achat dans le secteur de la viande bovine s'applique aux achats effectués à partir du premier jour de la nouvelle campagne.

Extension de la grille de classement au stockage privé

— Utilisation de la grille communautaire de classement à partir de la campagne de commercialisation 1988/89, également dans le cadre du régime d'aide au stockage privé.

— La Commission déclare que son seul objectif en introduisant la grille de classement pour le stockage privé, est d'étendre dans la mesure du possible, l'utilisation de la grille dans l'intérêt d'une plus grande transparence du marché. Elle n'a pas actuellement l'intention de changer de manière significative les règles régissant le stockage privé et elle n'utilisera pas l'occasion d'une telle introduction de la grille pour appliquer les changements.

Modification de l'organisation de marché

— Le Conseil invite la Commission à tenir compte, dans ses propositions portant modification de l'organisation de marché à partir du

1^{er} janvier 1989, d'une augmentation de la prime spéciale pour les bovins mâles, ainsi que de la possibilité d'une augmentation de la prime pour les vaches allaitantes.

— La Commission déclare son intention de soumettre au Conseil, dans les meilleurs délais, une proposition visant l'application à l'Espagne du montant de la prime à la vache allaitante en vigueur dans la Communauté à 10.

VIANDE DE PORC

Le Conseil marque son accord sur la proposition de la Commission de fixer la date d'entrée en vigueur du prix de base pour les carcasses de porc de qualité type au 1^{er} juillet au lieu du 1^{er} novembre.

FINANCEMENT DES MESURES STRUCTURELLES EN GRÈCE

Taux vert appliqué dans la politique des structures

Accord du Conseil pour une dévaluation du taux vert de la drachme (pour les mesures relevant de la politique des structures agricoles) jusqu'au niveau du taux de marché (190,827).

Règlement (CEE) n° 1975/82

— La Commission proposera dans les meilleurs délais au Conseil une prolongation d'un an au règlement (CEE) n° 1975/82, le coût prévisionnel global de cette action demeurant toutefois inchangé.

— Dans le cadre de cette prolongation, le taux de participation communautaire aux différentes mesures serait modulé de la façon suivante :

- 70 % pour : l'infrastructure rurale
les mesures forestières
l'amélioration de l'élevage
- 60 % pour : l'amélioration foncière
l'amélioration des équipements concernant la formation agricole
l'irrigation.

PROBLÈME DES AVANCES DANS LE CADRE DES STRUCTURES

S'agissant des mesures pour lesquelles n'existe pas un régime d'avances, la Commission est disposée à proposer au Conseil, dans le cadre de la réforme des fonds structurels, dans les cas justifiés, un régime d'avances :

• en ce qui concerne le paiement des indemnités compensatoires (art. 14 du règlement 797/85),

• en ce qui concerne l'action d'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (règlement n° 355/77).

Voir Annexe 3 page suivante

ANNEXE 3

Quantités maximales garanties par variété
et groupe de variétés pour les tabacs de la récolte 1988
(tabacs en feuilles)

Groupes et variétés (numéro d'ordre)	Quantités maximales garanties (tonnes)
GROUPE I	
3 Virgin D	8 300
7 Bright	38 000
31 Virginia E	11 000
33 Virginia P	3 200
17 Basmas	30 000
18 Katerini	23 000
26 Virginia EL	3 500
Total	117 000

GROUPE II	
2 Badischer Burley	10 000
8 Burley I	42 000
9 Maryland	3 000
25 Burley EL	11 000
28 Burley fermenté	28 000
32 Burley E	
34 Burley P	1 750
Total	95 750

GROUPE III		
1 Badischer Geudertheimer	12 000	
4 Paraguay	28 000	
5 Nijkerk	}	2 000
6 Misionero		
27 Santa Fé		
29 Havanna E	}	10 000
10 Kentucky		
16 Rong tip		
30 Round Scafati		250
Total	52 250	

GROUPE IV		
13 Xanti-Yakà	}	27 000
14 Perustiza		
15 Erzegovine		
19 Kaba Koulak classic	}	40 000
20 Kaba Koulak non classic		
21 Myrodata		
22 Zychnomyrodata		
Total	67 000	

GROUPE V		
11 Forchheimer Havanna	}	20 000
12 Beneventano		
23 Tsebelia	}	33 000
24 Mavra		
Total	53 000	



UN DROIT DE VOTE MUNICIPAL POUR TOUS LES EUROPÉENS

COMMENTAIRE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 22 JUIN 1988

Wenceslas de LOBKOWICZ *

Administrateur à la Commission des Communautés
Européennes

Conseiller municipal (sans étiquette) de
27640 - Breuilpont

En adoptant le 22 juin 1988 une proposition de directive du Conseil sur « Le droit de vote des ressortissants des États membres aux élections municipales dans le pays de résidence » (1), la Commission a mis un terme à une longue période de réflexion. En effet, depuis que le Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 avait demandé que soit étudié le concept de « droits spéciaux » (2), la Commission avait toujours confirmé une approche de principe favorable, sans toutefois franchir le cap décisif que constitue la présentation d'une proposition législative (3).

Cette évolution ne pouvait se réaliser qu'en respectant un double préalable :

- d'une part, vérification de l'existence d'un consensus politique ;
- d'autre part, définition de la compétence communautaire pour intervenir pour la première fois dans ce domaine.

Cette double évolution s'est réalisée à partir de 1985, permettant à la Commission de dépasser le stade de la formulation d'un concept, pour passer à celui de présentation d'une proposition législative. Il ne fait pas de doute que cette maturation des idées entre 1974 et 1985 était indispensable (4). En effet, il était nécessaire que se dégage un consensus, non seulement sur un principe encore relativement peu défini, mais surtout sur son contenu en veillant à en analyser les conséquences politiques. C'est pourquoi, la Commission se devait de mettre elle-même en place un système permettant de réaliser ces objectifs, tout en respectant un calendrier.

I. — Le rapport de la Commission de 1986

A la suite du Conseil européen de Fontainebleau de 1984 qui avait voulu donner une impulsion nouvelle à l'« Europe des citoyens », l'on pouvait penser que la problématique du droit de vote municipal allait entrer dans une phase décisive. Cependant, l'impulsion réelle s'est avérée être fonction de la volonté politique de la Commission. En effet, le Comité ad hoc « Droits des citoyens », dans son rapport (5) remis au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, s'était limité à recommander de poursuivre l'étude de ce sujet. De fait, depuis 1979 les travaux n'avaient plus été poursuivis. Cependant,

(1) Document COM (88) 371 final du 22 juin 1988, publié au JO n° C 246 du 20 septembre 1988, pp. 3 à 5, ainsi qu'au supplément 2/88 au Bulletin des CE : Bulletin des CE 6/88 point 2.1.20, pp. 28 et 29.

(2) Bulletin des CE 12.1974, point 1104.

(3) Dans son rapport transmis au Conseil le 3 juillet 1975, la Commission estimait que la notion de droits spéciaux devait recouvrir « à tout le moins » le droit de vote municipal ; voir Supplément 7/75 au Bulletin des CE.

(4) Dans son rapport de 1986, la Commission distingue trois phases :
— de 1974 à 1977 : la formation et la définition du concept et de son contenu ;
— de 1977 à 1983 : la prise de conscience des réalités conduit à définir d'autres priorités ;
— depuis 1983 : une nouvelle actualité de l'Europe des citoyens.

(5) Supplément 7/85 au Bulletin des CE, p. 21.

(*) Cet article n'engage que la seule responsabilité de l'auteur et non celle des institutions auxquelles il appartient.

afin de bien montrer la volonté de la Commission, M. Ripa di Meana fit noter qu'il s'agissait là, pour la Commission, d'un élément essentiel de l'Europe des citoyens. En effet, l'on ne pouvait plus désormais se limiter à une simple déclaration de principe, non suivie d'effet. Pour aller de l'avant, il fallait agir non seulement avec détermination, mais aussi avec doigté parce que cette problématique provoquait, dans plusieurs États membres, nombre de polémiques politiques passionnées.

Quatre mois après le Conseil européen de Milan, le Parlement européen consacrait au droit de vote municipal un nouveau débat, à l'occasion de la discussion de deux questions orales. La Commission a vu là une opportunité de démontrer qu'il était temps de franchir une nouvelle étape. En effet, le Parlement adopta deux résolutions (6) se prononçant une nouvelle fois en faveur du droit de vote dans le pays de résidence, tant aux européennes, qu'aux municipales et réclamant de la Commission une initiative législative pour les municipales. Pour les élections européennes, c'est le Parlement européen lui-même, en vertu de l'article 138 du Traité CEE, qui possède le droit d'initiative pour proposer au Conseil le principe du vote dans le lieu de résidence en faveur duquel il se prononce. Pour les élections municipales le pouvoir de proposition appartient à la Commission. C'est pourquoi, au nom de la Commission M. Ripa di Meana réaffirmait sa position désormais traditionnelle en faveur d'« une solution de type législatif » (7). Cependant, la prudence commandait d'agir par étapes et d'abord de réaliser le rapport qui avait été promis par la Commission au Parlement dès 1983 (8), bien que celui-ci dans sa résolution (9) avait déjà demandé, comme le souhaitait le rapporteur (10), que la Commission présente sans tarder une proposition de directive (11).

A — Le contenu du rapport de la Commission

Le rapport promis au Parlement fut réalisé et remis au Parlement en moins d'un an, puisqu'il lui fut transmis dès le 7 octobre 1986 (12). Loin de constituer la dérobade que certains redoutaient en novembre 1985, ce rapport s'est révélé être la base incontournable sur laquelle pouvait s'articuler la proposition de directive de 1988. En effet,

(6) JO n° C 345 du 31.12.1985, pp. 82 à 84.

(7) JO Débats du Parlement européen, annexe 2-332, débats du 14.11.1985, p. 126.

(8) JO Débats du Parlement européen, annexe 1-300, débats du 7 juin 1983, pp. 91 à 92.

(9) JO n° C 184 du 11 juillet 1984, pp. 28 à 29.

(10) Bien que le rapport fait au nom de la commission juridique par Mme Macciocchi sur « Le droit de vote et l'éligibilité au niveau local » (Document PE 1-121/83 PE 81.688/def. du 29 avril 1983) se prononce pour un rapport, la minorité préférait une proposition de directive (voir opinions minoritaires : point 22 pp. 14 et 17).

(11) Le rapport fut adopté par 8 voix, contre 6 et 4 abstentions. La commission politique, dans l'avis de M. Mommersteeg (libéral néerlandais) s'est prononcée par 18 voix, contre 7 et 3 abstentions pour une initiative législative. En plénière, par adoption de l'amendement n° 2 déposé par 3 parlementaires Mmes Veil et Cassanmagnago Ceretti et M. Tyrell de 3 nationalités différentes (française, italienne et britannique) et de 3 groupes politiques différents (libéral, PPE et démocrate européen), il était demandé à la Commission de présenter une directive.

(12) Document COM (86) 487 final du 26 septembre 1986, publié au Supplément 7/86 au Bulletin des CE.

c'est la première fois que la Commission s'exprimait de manière complète (13). Jamais auparavant un tel document d'ensemble n'avait été publié (14).

a) L'analyse

- En termes européens : la Commission démontre clairement que seules les élections municipales et seulement les ressortissants des États membres pourraient être concernés (15). Cela n'allait pas nécessairement de soi puisque d'aucuns évoquaient les élections « locales » concept qui dépassait les seules municipales et d'autres n'entrevoyaient un élargissement du corps électoral qu'en faveur de tous les étrangers, sans aucune distinction entre ressortissants des États membres et ceux des États tiers. A travers l'analyse de l'apport des travaux communautaires, cette délimitation « *rationae materiae* » et « *rationae personnae* » s'impose.

- En termes démographiques : elle était indispensable. En effet, plus de quatre millions de citoyens européens (16), qui font usage des libertés communautaires (libertés de circulation, d'établissement et de séjour), ont perdu une partie de leurs droits démocratiques élémentaires. Cette constatation permet de saisir le problème dans toute son ampleur et démontre qu'il ne s'agit pas d'une option idéologique préétablie.

- En termes juridiques : il n'était pas inutile de rappeler que dans trois États membres (Irlande, Danemark et Pays-Bas) tous les étrangers peuvent participer aux municipales. Il était encore plus important de souligner que dans sept États membres (Belgique (17), Allemagne (18),

(13) Pour une analyse vue du Parlement européen, Voir « Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe » publié dans le n° 309 d'août-septembre 1987 de cette Revue aux pp. 473 à 475 par Anna Lucchese.

(14) Voir l'analyse détaillée de la doctrine de la Commission dans le rapport « Europe des citoyens et politique à l'égard des réfugiés », présenté le 29 avril 1987 par Wencelaw de Lobkowicz, lors du colloque « Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales : défis et solutions », organisé par l'Institut français de droit humanitaire et des Droits de l'homme, à la faculté de droit de Montpellier ; publié par les Presses universitaires d'Aix-Marseille aux Éditions Economica, 1988.

(15) Pour l'octroi du droit de vote municipal à tous les étrangers, voir : « Les immigrés et les élections communales dans les pays de la CEE », par M. Casagrande in *Objectif Europe* n° 10 de septembre 1980, pp. 45 à 47 ; cette position fut traduite politiquement en France : proposition de loi de M. Derosier député socialiste du Nord (voir document Assemblée nationale n° 885, diffusé le 25 janvier 1979). Elle fut reprise dans les propositions du candidat socialiste aux présidentielles de 1981. De fait, M. Cheysson, ministre des Relations extérieures prit position en ce sens à Alger (voir *Le Monde* du 11 août 1981). En Belgique : proposition de loi de M. Glinne à la chambre des représentants (Doc. 223 du 5 juillet 1979) et en Italie proposition de M. Miccoci du 8 avril 1974 (Disegno di legge costituzionale n° 1607).

(16) Voir à cet égard les 12 tableaux statistiques analysant la situation tant globalement qu'en détail dans certains États membres, voir *Supra* (12) pp. 21 à 29.

(17) Article 4 paragraphe 2 de la Constitution et avis du 22 octobre 1980 du Conseil d'État qui a longuement motivé l'applicabilité de ces dispositions constitutionnelles aux élections locales.

(18) Au niveau fédéral les articles 20 et 28 de la loi fondamentale se limitent à faire référence à la notion de « Peuple » sans autre précision. Au niveau régional, les constitutions de 6 Länder (Bade-Wurtemberg : art. 26 § 1, Bavière art. 4, Berlin art. 2 § 1, Hesse art. 73 § 1, Rhénanie-Palatinat : art. 50 § 1 et Sarre art. 66 § 1) réservent clairement aux seuls ressortissants allemands le droit de vote et l'éligibilité à toutes les élections. Les Constitutions des 5 autres Länder (Brême : art. 55 § 1, Hambourg art. 3 § 2, Basse-Saxe : art. 2 § 1, Rhénanie du Nord-Palatinat : art. 2, et Schleswig-Holstein : art. 2 § 1) ne parlent, tout comme la loi fondamentale, que du « Peuple ».



Grèce (19), France (20), Italie (21), Luxembourg (22) et Portugal (23)) la Constitution réserve l'exercice du droit de vote aux seuls nationaux (24). Cependant, cet article n'est qu'un obstacle relatif, puisque toute Constitution prévoit des modalités de révision. Dès lors, le problème est politique : existe-t-il un consensus permettant de recueillir les majorités qualifiées nécessaires pour réviser la Constitution ? L'expérience des Pays-Bas de 1983 démontre à souhait qu'une révision constitutionnelle se pose d'abord en termes politiques. L'aspect juridique n'est qu'un moyen et ne signifie en aucun cas une impossibilité à toute évolution. Il en est de même dans les autres États membres.

b) L'esquisse d'une doctrine

Dans son chapitre IV (25), trop peu apprécié, la Commission, pour la première fois, donne des précisions sur le contenu d'un éventuel instrument normatif. Le fait était assez nouveau pour mériter une meilleure attention. En effet, la Commission affirmait sa crédibilité d'autant mieux qu'elle montrait quel pouvait être le contenu du principe en faveur duquel elle se prononçait. Dans ce rapport la Commission, pour la première fois, esquissait sa future doctrine législative.

En tranchant le débat sur plusieurs options importantes, le travail de conception d'une future proposition s'en trouvait facilité. Il s'agit là, sans conteste, du mérite principal de ce rapport qui pour la première fois comportait une prise de position claire. L'on reviendra dans l'analyse de la proposition de directive, sur son contenu, tant la filiation intellectuelle entre les deux textes apparaît.

c) Le calendrier

Si la Commission maintient sa position traditionnelle en « confirmant son engagement en faveur du droit de vote municipal dans le pays de résidence, qui se situe dans la logique de l'Europe des citoyens » (26), elle franchit un pas supplémentaire en précisant le moment à partir duquel

elle déposerait une proposition. A cet égard, la Commission fait la double constatation suivante :

— d'une part, tant aux élections européennes qu'aux municipales, se pose le même problème de principe : permettre à des non-nationaux de participer à un scrutin organisé dans un cadre et selon des règles nationales ;

— d'autre part, le Parlement européen dans le cadre du pouvoir d'initiative qui lui est reconnu par l'article 138 du Traité CEE pour la procédure électorale européenne uniforme, ne s'est pas prononcé pour l'octroi du droit de vote actif et passif dans le pays de résidence. En effet, le projet adopté le 10 mars 1982 (27) se prononçait en faveur du droit d'être électeur dans le pays de nationalité (Article 5, paragraphes 1 et 2) et de l'éligibilité dans le pays de résidence (Article 6, paragraphes 1 à 3), alors même que le rapporteur (28) s'était prononcé en faveur de la solution inverse (29). Cette proposition n'a pas été adoptée par le Conseil ni pour les élections de 1984 (30), ni davantage par la suite. Un nouveau projet de procédure électorale uniforme, jamais mis à l'ordre du jour de la séance plénière (31), renforce cette tendance, puisque se prononçant pour l'exercice dans le pays de nationalité du droit de vote tant actif (article 2, paragraphe 2) que passif (article 3, paragraphe 1) (32). Dès lors était-il cohérent que la Commission propose au niveau municipal, ce que le Parlement ne proposait pas pour les européennes (33) ? La Commission pensait qu'il était préférable d'agir par étapes pour « européaniser » les modes de scrutin en commençant par celui régissant l'élection « européenne » par définition (34). En effet, un tel élargissement du corps

(27) JO n° C 87 du 5 avril 1982, p. 62.

(28) Rapport de M. Seitlinger (PPE Français), Partie A Document 1-988/81/A ; PE 64.569/A/Def. du 10 février 1982.

(29) Sur l'analyse de ce débat voir : « Des élections européennes aux municipales : un droit de vote pour certains étrangers ? », par Wencelask de Lobkowicz in *Revue politique et parlementaire*, n° 900, septembre-octobre 1982, pp. 55 à 68.

(30) Voir à ce sujet : « Vers une procédure électorale uniforme : essai d'explication d'un échec », par Yvon Quintin, dans cette revue mai 1983, pp. 269 à 272.

(31) Rapport de M. Bocklet (PPE Allemand), Document A2-1/85 ; PE 94.297/A/Def. du 22 mars 1985, adopté par la commission politique le 1^{er} mars 1985 par 26 voix pour, 16 voix contre et 13 abstentions. Voir aussi le document de travail préalable préparé par le rapporteur : Document PE 91.626 rev. du 16 octobre 1984.

(32) La commission juridique saisie pour avis, sur la base d'un avis de M. Barzanti (communiste italien) par 15 voix pour et 3 abstentions s'était ralliée à cette même attitude, tout en soulignant qu'à terme (sans autre précision) le critère de résidence devrait être retenu : Voir Document PE 95.442 du 5 février 1985, point 24, p. 12.

(33) En effet, il ne s'agit pas là d'un simple problème technique de mode de scrutin car, comme le note le professeur Boulouis l'absence de procédure électorale uniforme a : « orienté la réforme sur une voie qui privait en réalité le recours au suffrage universel direct de la virtualité d'intégration dont les auteurs du Traité l'avaient voulu porteur : (in « Note sur le non-effet de l'élection au suffrage universel direct », *revue Pouvoirs* n° 2 édition 1981, pp. 111 à 115) et a empêché « le passage d'une représentation des peuples des États à une représentation des peuples de la Communauté » (in *Droit institutionnel des Communautés* 1984, p. 89).

(34) De fait pour l'instant les élections européennes demeurent nationales, tant juridiquement que politiquement : voir *Revue politique et parlementaire* : n° 878 de janvier-février 1979, pp. 18 à 24 : « Des élections encore peu européennes », par Jean-Louis Burban et n° 909 de mars-avril 1984, pp. 85 à 107 : « Une élection européenne ou des élections nationales ? », par Wencelask de Lobkowicz.

(19) Article 102 alinéa 2 de la Constitution du 9 juin 1975.

(20) Si l'article 4 de la Constitution de 1793 (jamais employé) prévoyait que : « Tout étranger âgé de 21 ans, domicilié en France depuis une année... est admis à l'exercice des droits de citoyen français », l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose clairement et en des termes généraux que : « Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

(21) Article 48, paragraphe 1 de la Constitution.

(22) Dispositions combinées des articles 52 et 107 de la Constitution.

(23) Dispositions combinées des articles 15 paragraphe 2 et article 241 paragraphe 2 de la Constitution.

(24) Une majorité de la doctrine s'accorde sur cette analyse. Cependant, une minorité ne la partage pas. Pour la France voir le rapport du professeur Chapus dans les actes du colloque : « La participation des étrangers aux élections municipales dans les pays de la CEE », in *Etudes-Migrations* n° 49, 1978, pp. 82 à 120. Pour l'Allemagne voir professeur Zulegg (désormais juge allemand à la CJCE) : « Die Vereinbarkeit des Kommunalwahlrechts für Ausländer mit der deutschen Verfassung » in *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa*, Nomos Verlag 1987, pp. 153 à 198 et « Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer » in *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1-1988, pp. 13 à 20.

(25) Voir *Supra* (12) pp. 41 à 45.

(26) Voir *Supra* (12) p. 5 in fine.

électoral pose les mêmes problèmes juridiques pour les européennes que pour les municipales, mais ne provoque ni passion ni polémique politique, lorsqu'il s'agit des européennes. Ainsi, il aurait été possible de progresser sur le délicat terrain politique, fort des acquis juridiques préalables (35).

Cette analyse prudente ne constituait pas une dérobade. Il s'agissait de tenir compte des réalités politiques objectives en partant du principe qu'une attitude raisonnée et lucide contribuerait davantage pour aboutir au résultat qu'une fuite en avant.

B — La réaction du Parlement européen

Le Parlement européen plutôt que de concentrer son activité sur le contenu du rapport de la Commission et en particulier sur ses aspects nouveaux, a préféré focaliser son attention sur le lien que la Commission avait fait avec la procédure électorale européenne.

a) Le rapport Vetter

Le rapport « intérimaire » fait, au nom de la Commission juridique et des droits des citoyens, par M. Heinz Oskar Vetter (socialiste allemand, ancien dirigeant de la puissante centrale syndicale DGB) (36), niant le bien-fondé de l'approche de la Commission (d'abord rapport, puis proposition) pourtant annoncé au Parlement, a préféré se concentrer sur la critique d'une part de l'absence de proposition législative et d'autre part du lien avec la procédure électorale européenne. Ne cherchant pas à répondre au problème de principe, le rapporteur s'est attaché à démontrer d'une part qu'il n'y a pas de lien juridique entre européennes et municipales et d'autre part qu'il s'agit d'élections différentes. Or la Commission n'avait jamais cherché à soutenir aucune de ces deux idées. Au demeurant force est de reconnaître que l'argumentation selon laquelle le droit de vote dans le pays de résidence s'impose davantage pour les municipales que pour les européennes, ne convainc guère, parce qu'aucun argument décisif n'est avancé pour expliquer pourquoi le même problème de principe (participation de non-nationaux à une élection organisée dans et selon les règles du pays de résidence) pouvait recevoir une réponse moins européenne pour l'élection qui l'est par définition.

Le fond du rapport de la Commission est examiné par le rapporteur en une seule phrase : « Ce n'est qu'ensuite que le Parlement pourra apprécier les éléments positifs que contient le rapport » (37). Quant à la proposition de résolution elle ne consacre pas un seul paragraphe au fond du sujet.

Dès lors, il était clair que le débat se concentrerait essentiellement, sinon exclusivement, sur ces deux seules questions de principe, pour obtenir de la Commission qu'elle présente une proposition de directive sans délai. Il était possible à la Commission de confirmer son attitude exprimée dans le rapport de 1986, quitte à se trouver en opposition avec la majorité du Parlement. Préfé-

rant une attitude résolument politique, la Commission par la voix de M. Ripa di Meana a annoncé, dès le 21 octobre 1987 en commission juridique, qu'elle entamerait les travaux en vue de la soumission d'une directive. Cette attitude privilégie l'aspect politique sur la continuité intellectuelle avec le rapport de 1986.

La commission juridique a approuvé ce rapport à l'unanimité moins une abstention et une voix contre. La volonté de consensus a prédominé, puisque dans le texte final de proposition de résolution l'accent a également été mis sur la bonne volonté de la Commission. En particulier, il ne fut fixé aucun cadre de la future proposition de la Commission. Pas davantage fut demandée l'extension de ce droit de vote à tous les étrangers, indistinctement de leur origine. Le texte tel qu'il fut présenté en plénière témoignait donc d'une certaine volonté de consensus, afin d'éviter un affrontement classique droite-gauche.

La commission politique était encore plus prudente dans son avis préparé par M. Robles Piquer (démocrate européen espagnol) (38). En effet, si le principe d'une directive sans délai est aussi approuvé, aucune critique excessive à l'égard de la Commission n'est faite quant au lien intellectuel qu'elle avait fait avec la procédure électorale uniforme.

b) Le débat du 14 décembre 1987

Le texte soumis en plénière demeurait critique à l'égard de la Commission. Au contraire de ce qui s'était passé en commission juridique, le débat se résuma à un affrontement droite-gauche, sur une question qui n'était que connexe : le Parlement européen doit-il se prononcer également en faveur de l'extension (unilatérale ?) du droit de vote municipal aux ressortissants d'États tiers ?

Cet affrontement a éclipsé l'accord très large rencontré par la position de la Commission auprès des 33 orateurs (39), qui se sont exprimés durant la discussion (40). Durant le débat proprement dit, seuls deux orateurs se sont opposés à l'octroi du droit de vote municipal aux ressortissants communautaires dans l'État membre de résidence : M. Le Chevalier au nom du groupe des droites nationales (41) et M. Guermeur au nom du groupe des démocrates européens de progrès (42). Cette dernière position semble cependant être plus spécifiquement française, puisque dans la suite du débat Mme Ewing membre du même groupe politique et président de la commission juridique s'est, pour sa part, prononcée en faveur de l'octroi du droit de vote aux communautaires (43). Au nom du groupe démocrate chrétien Mme Fontaine introduit

(37) Même document, p. 11 point 17 *in fine*.

(38) Document A2-197/87/Annexe ; PE 115.057/Def/Ann. du 26 novembre 1987, adopté le 25 novembre 1987 par 23 voix et une abstention.

(39) Outre le rapporteur et le rapporteur pour avis, 8 orateurs sont intervenus au nom des groupes politiques (soit la totalité des groupes), 15 à titre individuel et 7 au titre des explications de vote.

(40) JO Débats du Parlement européen, annexe 2-239, débats du 14 décembre 1987, pp. 9 à 26 et du 15 décembre 1987, pp. 52 à 54.

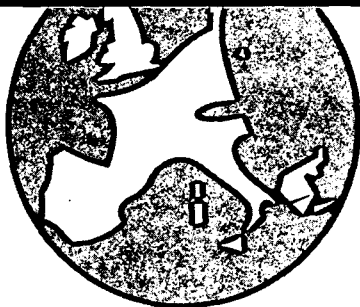
(41) Voir *Supra* (40), pp. 15 et 16.

(42) Voir *Supra* (40), pp. 14 et 15.

(43) Voir *Supra* (40), pp. 19 et 20.

(35) En particulier, la levée du verrou constitutionnel dans les 7 États membres où il existe.

(36) Document A2-197/87 ; PE 115.057/def. du 6 novembre 1987.



une différence entre le droit de vote actif qu'elle approuve et le droit de vote passif qu'elle préfère voir être remis à plus tard (44).

L'analyse de la structure du débat montre qu'il aura surtout été l'occasion pour ceux qui sont en faveur du droit de vote municipal de s'exprimer. Sur 26 intervenants dans le débat général, six orateurs appartenaient au groupe socialiste (45), quatre à chacun des groupes PPE (46), et communiste (47), tandis que le groupe des démocrates européens de progrès (48) s'est contenté de deux représentants et celui des droites nationales d'un seul (49). La position des groupes favorables fut relayée par des orateurs intervenant à titre personnel. La structure par nationalité va dans le même sens puisque cinq espagnols (50) et quatre portugais (51) s'exprimèrent, alors qu'aucun Luxembourgeois ne prit la parole à ce stade du débat.

La discussion des amendements provoqua l'affrontement droite-gauche. Quatre amendements déposés par M. Pordéa du groupe des droites européennes (52), refusaient le principe de toute extension du corps électoral même aux ressortissants communautaires. Ces amendements furent rejetés. Quatre autres amendements (53) désiraient reformuler les termes dans lesquels il était demandé à la Commission de présenter sa proposition de directive, en essayant d'imposer à l'avance des limites à la liberté dont la Commission avait nécessairement besoin pour effectuer son travail législatif sereinement. Ils furent également rejetés. L'amendement n° 9, cependant, rejeté par vote électronique aurait mérité un meilleur sort, parce que, même s'il comportait un membre de phrase ambigu : « tenant compte des différences constitutionnelles des États membres » (54), il insistait avec raison sur la notion

essentielle de « réciprocité des droits des citoyens à l'intérieur de la Communauté ». Il est regrettable que cette notion, pierre angulaire de l'analyse de la Commission, n'ait pu être ainsi mise en relief. En effet, cela aurait utilement recentré le débat sur l'Europe des citoyens, sujet susceptible de consensus et excluant la problématique connexe de l'octroi unilatéral de ce droit aux ressortissants des États tiers, thème propre à provoquer un affrontement droite-gauche.

c) Les amendements « hors sujet »

Cet antagonisme s'est cristallisé de la discussion des amendements sur ce thème, bien qu'ils fussent « hors sujet » (55). Le débat s'est focalisé sur cette question, certes connexe, mais qui dépassait le cadre du débat proprement dit. Quatre amendements en ce sens avaient été déposés (56) par des parlementaires de gauche. L'amendement n° 11, qui avait le mérite relatif de permettre de déduire a contrario que cette initiative ne devait pas être le fait d'une institution communautaire, fut soumis à un vote par appel nominal demandé par les groupes socialiste et communiste. Adopté à une faible majorité de huit voix (57) cet amendement finit par fixer la cristallisation droite-gauche dans un débat dont la Commission souhaitait qu'il révélât, au contraire, un certain consensus. M. Ripa di Meana dans son intervention (58) confirma l'engagement pris le 21 octobre 1987 devant la commission juridique, de soumettre à la Commission dans le courant du 1^{er} semestre 1988 un projet de directive. Mais cette détermination reposait sur la certitude que « le Parlement se prononcera à une forte majorité en faveur de cette proposition » ce qui semblait possible puisque la quasi-totalité des orateurs s'étaient prononcés en ce sens. La Commission avait précisé qu'à son avis « il n'était pas opportun » de poser la question de l'extension aux ressortissants des États tiers. Les orateurs des groupes dont dépendaient le consensus avaient laissé percevoir qu'il s'agissait là pour eux du point de rupture, non seulement sur l'amendement, mais surtout par voie de conséquence sur la totalité de la résolution. Si les orateurs du groupe libéral (59) ont soigneusement évité de se prononcer sur la question, deux orateurs du groupe PPE (60) ont clairement exprimé

(44) Voir *Supra* (40), pp. 11 et 12.

(45) Outre le rapporteur, MM. Seefeld et Rothley (allemands), Mme Fuillet, (française), M. Bru Puron (espagnol), et M. Coimbra Martins (portugais).

(46) Mme Fontaine (française), M. Gama (portugais), M. Saridakis (grec) et M. Janssen Van Raay (néerlandais).

(47) Mme Marinaro (italienne), M. Aboim Inglez (portugais), M. Puerta Gutierrez (espagnol) et M. Ephremidis (grec).

(48) M. Guermeur (français) et Mme Ewing (britannique).

(49) M. Pordéa (français).

(50) Outre le rapporteur pour avis, M. Lafuente Lopez (démocrate européen), Mme Diez de Riviera Icaza (non-inscrite), M. Bru Puron (socialiste) et M. Puerta Gutierrez (communiste).

(51) M. Marques Mendes (libéral), M. Gama (PPE), M. Aboim Inglez (communiste) et M. Coimbra Martins (socialiste).

(52) Documents PE 119.581/4 à 7, du 10 décembre 1987.

(53) Amendement n° 2 de M. Ciccimessere (radical italien), n° 8 de M. Saridakis (PPE grec), n° 9 de l'archiduc Otto de Habsbourg (PPE allemand) et n° 12 de M. Rothley (socialiste allemand) ; Documents PE 119.581/2, 8, 9 et 12 du 10 décembre 1987.

(54) Cette phrase devait-elle signifier que les différences constitutionnelles devaient empêcher toute évolution dans les pays qui réservent le droit de vote aux seuls nationaux ou devait-elle indiquer qu'une évolution ne serait possible qu'après une révision constitutionnelle, qui est juridiquement toujours possible ? Le texte de l'amendement n'est malheureusement pas assez explicite pour le savoir.

(55) Tant le rapport de la commission juridique que l'avis de la commission politique portaient explicitement sur le droit de vote des (seuls) citoyens des États membres.

(56) Amendement n° 1 de M. Ciccimessere (radical italien), n° 3 de M. Barzanti (communiste italien), n° 10 du Père Ulburghs (non inscrit belge) et M. Rothley (socialiste allemand) ; Documents PE 115.581/1, 3, 10 et 11 du 10 décembre 1987. Les trois premiers amendements se limitaient à se prononcer en faveur de l'extension du droit de vote municipal aux ressortissants des États tiers sans se prononcer sur l'autorité compétente pour prendre une telle initiative, alors que le n° 11 précisait qu'une telle initiative revenait aux États membres.

(57) Votants : 194 ; Pour : 100 ; Contre : 92 ; Abstentions : 2.

(58) Voir *Supra* 38, pp. 25 et 26.

(59) M. Marques Mendes (portugais) au nom du groupe. Mme Larive et M. Wijzenbeek (néerlandais).

(60) Mme Fontaine (française) au nom du groupe et M. Janssen van Raay (néerlandais). Cependant, il convient de relever la prudence, comparable à celle des libéraux, des deux autres orateurs de ce groupe, originaires d'États membres du sud de la Communauté M. Gama (portugais) et M. Saridakis (grec).

qu'il s'agissait là du point de non-retour. La lecture des explications de vote (61) montre que cela a permis à des parlementaires démocrates-chrétiens allemands (62) et luxembourgeois (63) de s'opposer à un texte, qui sans cet amendement les aurait sans nul doute conduits à une attitude plus modérée.

De fait, l'adoption de cet amendement a complètement faussé le vote sur l'ensemble de la résolution. Certes, la majorité n'est plus de huit voix mais de 41, mais cela n'est dû qu'à 35 parlementaires supplémentaires qui prirent part à ce second vote (64). La majorité correspond à deux voix près au nombre des votants supplémentaires (65). Le nombre de votes « contre » reste stable à deux unités près et celui des abstentions ne varie que de quatre voix. Cela démontre que nombre de parlementaires n'ont refusé d'approuver le principe du droit de vote municipal des ressortissants des États membres, que parce qu'y avait été adjoint un amendement demandant son extension également aux ressortissants des États tiers. L'étude des deux votes par appel nominal confirme cette corrélation suivant un schéma classique droite-gauche (66). Les parlementaires français ont suivi cette attitude de manière systématique (67).

C'est pourquoi, la résolution adoptée (68), sans la forte majorité pourtant explicitement souhaitée par la Commission pour présenter une proposition de directive, après avoir condamné la doctrine de la Commission, prend note des déclarations de M. Ripa di Meana et « insiste dans les termes les plus clairs pour que la Commission présente dans le cours du 1^{er} semestre de 1988 une proposition de directive » (69). Par ailleurs, elle recommande aux États membres (70) « d'accorder dans un avenir proche le droit de vote aux élections municipales aux citoyens des États tiers » (71). A l'issue de ce débat, force est de constater

qu'il est pour le moins dommage qu'il ait été introduit un amendement pour prôner l'extension du droit de vote aux ressortissants d'États tiers, transformant ainsi l'approbation du droit de vote municipal en faveur des citoyens des États membres en une faible majorité au lieu d'un large consensus.

Néanmoins, la Commission a considéré que ce débat pouvait constituer « le signal politique » (72) qu'elle attendait pour agir. Le signal politique est désormais l'appui du Parlement en faveur du principe de résidence aux municipales et non plus son engagement en faveur du même principe dans le cadre de la procédure électorale uniforme pour les élections européennes. La Commission a abandonné une partie de sa doctrine privilégiant réalisme politique et consensus interinstitutionnel sur la cohérence intellectuelle.

II. — La base juridique

Dans son rapport de 1975 sur les droits spéciaux, la Commission avait indiqué : « Il n'existe pas dans les traités communautaires de dispositions offrant dès à présent un pouvoir d'action en matière de droits politiques, fut-ce même l'article 235 du Traité CEE » (73). A cette époque le Parlement n'allait qu'à reculons, puisque lors du débat du 16 novembre 1977 sur le rapport de M. Scelba (74), la résolution adoptée n'apportait aucune précision décisive (75). M. Davignon, au nom de la Commission, pensait qu'il convenait d'abord que les États membres accordent ces droits (76). Cette question fut longuement abordée lors d'une table ronde en 1978 (77) sans qu'une conclusion puisse s'imposer.

Cependant, en 1979 dans une réponse écrite à une question orale, la Commission indiquait que les articles 2, 3c et 235 pourraient constituer une base juridique (78). Le Parlement allait reprendre cette analyse dans le rapport Macciocchi en 1983 (79). Cependant, la Commission n'allait pas, dans son propre rapport de 1986, développer cette analyse. L'on doit reconnaître, et le Parlement aurait dû le noter dans le rapport Vetter, que cette partie essentielle sur la base juridique faisait cruellement défaut.

(61) JO débats du Parlement européen ; Annexe 2-359, séance du 15 décembre 1987, pp. 52 à 54.

(62) Mme Braun-Moser, MM. Brok et Pirkel.

(63) MM. Estgen et Mühlen. Aucun parlementaire du Grand-Duché n'avait participé à la discussion générale. Ce n'est qu'après le vote de cet amendement qu'ils ont quitté cette réserve.

(64) Votants : 229 ; pour : 131 ; contre : 90 ; abstentions : 8.

(65) JO, n° C 13 du 18 janvier 1988, p. 26.

(66) Voir *Supra* (65), pp. 37 et 38.

(67) Les groupes communiste (Mme de March et MM. Chambeiron et Pranchère) et socialiste (Mmes Vayssade, Fuillet, Pery et MM. Bombard et Eyraud) ont simultanément approuvé les 2 textes. Les groupes PPE (Mme Fontaine, MM. Mallet et Pfimlin), libéral (Mme Marin et M. Delerosoy), RDE (Mme Anglade et Thome-Patenôtre, MM. Baudouin, Buchou, Guerneur, Lataillade, Mouchel et Pasty) et droites nationales (Mme Lehideux et M. Antony et Le Chevalier) ont systématiquement voté contre les deux textes. Sur 56 parlementaires français présents à Strasbourg ce jour-là (sur 81 élus), seuls 24 ont participé aux deux votes et 7 de plus au seul second vote sur l'ensemble de la résolution.

(68) Voir *Supra* (65), p. 33.

(69) Point 6 de la résolution.

(70) Cette recommandation s'adresse aux seuls États membres et non aux institutions communautaires et a fortiori pas à la Commission. Cela signifie clairement que le Parlement ne demande pas (ne souhaite pas ?) que l'extension du droit de vote municipal aux ressortissants d'État tiers figure dans la future proposition de directive de la Commission.

(71) Point 8 de la résolution.

(72) Voir *Supra* (12), p. 5 *in fine*.

(73) Supplément 7/75 au Bulletin des CE.

(74) Document 346/77 du 25.10.1977 ; PE 45.833/def. L'annexe comportant l'avis de la Commission juridique préparé par M. Bayerl (PPE allemand) excluait le recours à l'article 235 et se prononçait pour l'article 236.

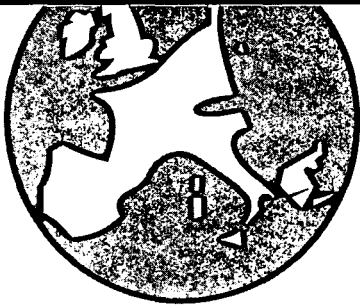
(75) JO C 269 du 12.12.1977.

(76) Compte rendu *in extenso* de la séance du 16.11.77, pp. 157 et 158.

(77) Actes de la Table ronde organisée du 26 au 28 octobre 1978 à Florence, sur « Les droits spéciaux et la charte des citoyens de la Communauté européenne », p. 62.

(78) JO Débats du Parlement européen : séance du 27.9.1979, pp. 317 et 318.

(79) Voir *Supra* (10), pp. 13 et 14.



A — L'acte unique fonde la compétence matérielle

L'adoption par les États membres de l'Acte unique, dont le préambule précise que les États membres sont « décidés à promouvoir ensemble la démocratie » (80) a conduit à renouveler l'analyse de la Commission pour deux raisons :

— d'une part, cette notion a un contenu clairement politique, assignant désormais à la Communauté des objectifs d'une nouvelle nature ;

— d'autre part, cet objectif politique fait clairement référence à la notion de démocratie, dont la Commission a démontré dans son rapport qu'elle était mise en péril, au niveau municipal, pour ceux qui font usage de la liberté de circulation dans la Communauté.

L'apport de l'Acte unique est déterminant. Le respect des principes démocratiques qui, auparavant ne pouvaient être que déduit par l'exégèse de certaines dispositions, est désormais un objectif explicite auquel la Communauté doit veiller. En effet, dès lors qu'une telle obligation a été acceptée par les États membres, la Communauté ne peut plus rester passive, si elle a constaté que son action conduit, par le jeu de dispositions nationales de droit électoral, à priver des citoyens des États membres de leur droit de vote municipal, dont il est à juste titre rappelé dans l'exposé des motifs qu'il s'agit d'une « composante cardinale » (81).

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique la Commission ne peut plus se limiter à approuver un principe politique, sans s'engager en faveur de celui-ci. Le saut qualitatif opéré par l'Acte unique pour assigner à la Communauté de veiller à promouvoir la démocratie oblige la Communauté à agir, d'autant plus si son action est indirectement à l'origine de cet affaiblissement démocratique. Désormais, le débat ne se situe plus dans l'exégèse des textes, mais résulte d'une obligation expressément spécifiée.

La démonstration de la Commission aurait été encore plus convaincante si, à côté de la liberté de circulation elle avait fait référence aux libertés d'établissement et de séjour (82). En effet, les libertés d'établissement et de séjour illustrent encore mieux que la liberté de circulation la faculté, dont dispose désormais grâce au droit communautaire, un citoyen d'un État membre de s'installer dans un autre État membre. Le séjour est à cet égard d'autant plus convaincant, que le droit de vote est soumis à une condition minimale de résidence, c'est-à-dire de séjour.

La mise en œuvre de l'Acte unique assignant désormais un objectif clair dispense donc de se poser la question de savoir si le droit de vote municipal se rattache à la notion

de Marché commun dans un sens large (83) ou dans un sens plus strict (84). En effet, comme l'exposé des motifs le souligne, le droit de vote municipal « constituerait le couronnement d'un ensemble de droits qui sont désormais acquis à tous les citoyens des États membres » (85). A cet égard, cette proposition apparaît comme un complément politique de la notion d'« espace sans frontières » impliquée par l'achèvement du marché intérieur.

B — La compétence fonctionnelle

Cependant, si le rattachement à un objectif de la Communauté est établi, il faut qu'à côté de cette compétence matérielle existe aussi une compétence fonctionnelle. La seule nécessité de réaliser un objectif de la Communauté ne constitue pas en soi une base suffisante pour justifier l'action des institutions (86). L'exposé des motifs de manière très systématique établit que, les quatre conditions requises par la doctrine :

- réalisation de l'un des objets de la Communauté ;
- limite du fonctionnement du Marché commun ;
- nécessité d'une action ;
- absence des pouvoirs d'action nécessaire

sont établies dans le cas d'espèce (87). Cette analyse permet de démontrer progressivement que l'article 235 est applicable. Il n'est pas très fréquent que, dans l'exposé des motifs, cette démonstration soit faite ainsi. Il n'était pas inutile que, dans cette matière, dont on peut redouter que certains États membres mettent en doute la compétence communautaire, la Commission établisse de prime abord son raisonnement. Dès lors, l'on peut espérer que, si débat il doit y avoir sur la question au Conseil, il y aura une inversion de la charge de la preuve, c'est-à-dire qu'il reviendra aux États membres de prouver la non-compétence de la Communauté et non le contraire.

Restait à résoudre la question de la norme juridique. Le recours à un acte intergouvernemental semblait exclu tant pour des raisons de principe (88) que pour des raisons fonctionnelles : l'application égale entre tous les citoyens de la Communauté ne serait pas nécessairement assurée, parce que les procédures de ratification voire les possibilités de réserve pourraient permettre de réintroduire des différences conduisant à des discriminations. Or, il serait non seulement illogique, mais contraire à l'essence d'une mesure communautaire, qu'un ressortissant d'un État membre « A » puisse voter dans un État membre

(80) Supplément 2/86 au Bulletin des CE.

(81) Pour une analyse plus systématique voir professeur S. Magiera : « Politische Rechte im Europa der Bürger » in *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa* ; Nomos Verlag 1987, pp. 123 à 141.

(82) Le fait que la proposition de directive « Droit de séjour généralisé » (Voir JO n° C 188/7 du 25.7.80) ne soit toujours pas adoptée par le Conseil après bientôt 10 ans de délibérations n'affecte pas la capacité de la Commission de proposer des pas en avant ultérieurs. En effet, en instituant une période minimale de résidence, le droit de vote ne sera accordé qu'à ceux qui bénéficient de ce droit de séjour, sans se prononcer sur les conditions d'octroi de celui-ci.

(83) Voir dans cette revue G. Marengo : « Les conditions de l'application de l'article 235 du Traité CEE », 1970, p. 150.

(84) Voir professeur J.-V. Louis : *L'ordre juridique communautaire*, 2^e édition 1983, n° 43.

(85) Voir *Supra* (1), p. 7.

(86) Voir commentaire de l'article 235 du Traité CEE par le professeur J. Waelbroeck dans : *Le droit de la CEE*, de Waelbroeck, Louis, Vignes, Dewost et Megret, tome 15 (1987) ; Éditions de l'université libre de Bruxelles, pp. 521 et 536.

(87) Pour une analyse complète de ces quatre conditions, voir « Les compétences de la Communauté » par A. Tizzano dans *Trente ans de droit communautaire*, pp. 45 à 72.

(88) Voir dans cette revue : I.E. Schwartz : « Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235 : une compétence exclusive au parallèle », 1976, p. 280.

« B », si l'inverse n'était pas établi. Même l'impossibilité d'émettre des réserves lors de la ratification ne supprimerait pas le pouvoir souverain des parlements nationaux de ne pas ratifier une convention. Dès lors, seul un acte fondé sur l'article 189 du Traité CEE permet d'assurer une application égale, parce que consacré par la valeur du droit communautaire et contrôlé par la Cour de justice.

C — Le « non-obstacle » constitutionnel

Une difficulté supplémentaire se présentait en la matière : l'obstacle constitutionnel présent dans sept États membres. L'exposé des motifs à aussi rappelle de manière tout aussi systématique la primauté du droit communautaire sur le droit interne, même constitutionnel (89). Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur l'aspect juridique de cette démonstration, pour mieux mettre en lumière les conséquences politiques du choix de la directive.

D'une part, ce choix, laissant, par définition, aux États membres une période de temps pour transposer en droit interne, permet aux États membres d'effectuer les réformes nécessaires, en particulier constitutionnelles. L'article 138 du Traité CEE relatif à la procédure électorale uniforme prévoit également cette possibilité. Dès lors, face à un même problème : participation de non-nationaux à une élection organisée dans un cadre et selon une législation nationale, il eut été juridiquement illogique et politiquement néfaste de recourir à une norme juridique qui, en s'appliquant directement, n'aurait pas laissé aux États membres le temps nécessaire pour adapter leurs Constitutions et législations. En la matière l'applicabilité directe aurait été cause d'incompatibilité politique, vouant la proposition à un échec dès sa présentation. Seul le choix de la directive permettait de contourner cet obstacle.

D'autre part, la nécessité de l'unanimité requise par l'article 235 permet d'éviter qu'un État membre puisse être contraint contre sa volonté d'accepter un acte communautaire qui nécessiterait une modification de sa Constitution. Ainsi, un État membre ne sera obligé de modifier sa constitution pour respecter ses engagements communautaires que, si préalablement il a accepté cette norme lors de sa négociation au Conseil. Ne pouvant passer outre l'opposition d'un seul État membre, l'obligation de modifier sa Constitution découlera de la propre volonté de chaque État membre, et non du système institutionnel communautaire. Ainsi, politiquement chaque État membre reste entièrement libre d'accepter une modification constitutionnelle dont il devra assumer les conséquences internes librement consenties. A cet égard, la règle de l'unanimité apparaît comme une sauvegarde politique, permettant d'éviter que la logique communautaire ne se trouve en porte à faux avec la réalité politique des États membres. Dans une matière aussi politique que le droit de vote municipal cette garantie est essentielle. Son exigence est un gage de crédibilité.

III. — Le contenu de la proposition

La lecture du dispositif de la directive montre qu'il y a une continuité intellectuelle avec le chapitre IV du rapport de 1986 (90). Les principaux principes qui y avaient été exposés de manière générale se retrouvent désormais sous forme d'un dispositif juridique.

A — Des principes clairs

Il s'agit là de la partie essentielle de la proposition. Cela explique le caractère de principe de la rédaction des articles.

a) Le droit d'être électeur

L'article 2 en pose le principe. Cette disposition était le minimum de ce qui devait être accordé, pour que la proposition ait un réel contenu. Encore fallait-il en poser les contours. A cet effet, l'article 3 pose clairement le principe que, si cela est un droit pour l'électeur, cela ne peut devenir une obligation. En effet, il faut respecter la volonté de l'électeur qui veut continuer à voter dans son pays de nationalité, s'il en conserve le droit (91), même si la justification de cette possibilité semble être mise en question (92). C'est pourquoi, c'est au citoyen de décider où il exerce ce droit. Cependant, pour l'État membre de résidence, il y a obligation d'inscrire sur ses listes électorales municipales, le ressortissant d'un autre État membre qui en fait la demande, dès lors que celui-ci remplit les conditions fixées par la directive. L'objet de la directive est de s'assurer qu'aucun ressortissant d'un État membre ne soit privé de son droit de vote municipal, mais ne cherche pas à lui imposer son lieu de vote contre son gré. En effet, celui qui, à terme, retournera dans son pays d'origine pourra préférer conserver des attaches, illustrées par l'exercice du droit de vote. A l'inverse, celui qui s'installe durablement tiendra à voter dès que possible sur le lieu de sa nouvelle résidence, pour ainsi mieux assurer son intégration.

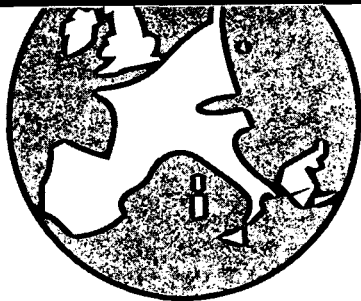
La mise en œuvre de cette possibilité de voter sur son lieu de résidence repose sur la volonté déclarée de l'électeur de le faire. Il ne sera en aucun cas inscrit d'office, même si cela peut être l'usage dans le pays où il réside. Ce n'est que sur sa demande que sera mise en œuvre la procédure de l'article 3 de la proposition, destinée à s'assurer qu'il n'a pas été privé de ses droits civiques dans son pays d'origine et qu'il n'est plus inscrit sur les listes électorales de la commune où il votait auparavant. Cette disposition permet d'éviter le double vote. Prévoir des mesures qui l'évitent ne revient pas à l'empêcher d'exercer des droits attachés à sa nationalité, mais permet de s'assurer qu'il renonce à ce droit de sa propre initiative, parce qu'il préfère l'exercer dans sa commune de résidence. Il ne s'agit pas de le priver d'un droit constitutionnel, mais uniquement du transfert géographique du lieu où il est exercé. A cet effet, l'espace de référence ne se limite plus à un État membre, mais s'étend au territoire

(89) Voir *Supra* (1), pp. 9 et 10.

(90) Voir *Supra* (12), pp. 41 à 45.

(91) Seules la France et l'Espagne conservent à leurs nationaux expatriés le droit de vote municipal en leur permettant de voter par procuration ou par correspondance (en Espagne seulement). Les Italiens et les Grecs conservent leur droit de vote, mais doivent revenir voter sur place, ce qui limite dans les faits l'exercice de ce droit. Les ressortissants des autres États membres perdent leur droit de vote municipal dès lors qu'ils résident à l'étranger.

(92) En France, lors de la dernière réforme du mode de scrutin pour les élections municipales réalisées en 1982 par M. Deferre, l'on pouvait lire dans l'exposé des motifs du projet de loi que : « On ne voit pas l'intérêt qui peut s'attacher au fait d'autoriser le vote dans une commune ou un canton de personnes qui par hypothèse n'ont aucun lien avec la commune ou le département » (Voir Document Assemblée nationale n° 1030, annexé au procès-verbal du 19 juillet 1982, p. 5).



de la Communauté. Ainsi, toute possibilité de double vote est empêchée. En effet, cela eut constitué une discrimination positive en faveur de celui qui réside dans un autre État membre. Tolérer une telle mesure eut été contraire à l'esprit de la directive.

La procédure retenue (inscription définitive sur les nouvelles listes électorales, après réception du certificat de radiation des listes électorales où l'électeur était inscrit auparavant) n'est pas plus compliquée que celle déjà en vigueur dans certains États membres (93), lors du transfert de liste électorale. Pour éviter tout problème linguistique, il est prévu que le certificat de radiation est établi par l'intermédiaire du consulat du pays d'origine qui est à même d'établir ce document aussi bien dans la langue de la nationalité de l'électeur, que dans celle du pays de résidence. S'il s'agit d'un électeur qui ne peut plus exercer son droit de vote dans son pays de nationalité en raison de son domicile dans un autre État membre, ce certificat sera encore plus simple à établir. Pour les jeunes électeurs qui n'ont jamais été inscrits dans leur pays d'origine un simple certificat de non-inscription aura le même effet qu'en cas de radiation.

b) L'éligibilité

Le rapport de 1986 de la Commission n'avait pas tranché la question de savoir si l'on devait dans la même proposition accorder le droit de vote passif. Elle avait cependant noté que : « La logique et la cohérence plaident en faveur de l'octroi simultané des deux droits » (94).

La Commission respecte cette cohérence, puisque l'article 7 pose le principe de l'éligibilité des ressortissants des autres États membres dans leur commune de résidence. Il s'agit là d'un choix politique illustrant la volonté de la Commission de faire de cette proposition un élément de référence de sa volonté de créer des droits politiques en faveur du citoyen européen. Le choix opéré par la Commission a une valeur politique certaine.

c) Le concept de ressortissant d'un État membre

Toujours dans son rapport de 1986 la Commission avait clairement précisé qu'il ne pouvait être question de légiférer en faveur de ressortissants d'États tiers (95), comme certains États membres l'ont déjà fait unilatéralement. Demeurait la question de savoir quelle devait être la législation de référence pour juger de la capacité électorale. Dans le 1^{er} paragraphe de l'article 1 est posé le principe selon lequel par « ressortissant d'un État membre » au sens de la directive, est entendu le national qui jouit des droits civiques. Cela signifie que le national qui a été, par application de son droit national, privé de ses droits civiques n'est pas bénéficiaire de cette proposition. Il eut été en effet illogique, voire néfaste, que ces nouvelles possibilités eussent pu conduire un citoyen privé de ses droits civiques dans son pays d'origine, à détourner cette mesure, en devenant électeur dans un autre État membre. Il s'agit là d'un problème de morale civique et politique.

(93) En particulier en France.

(94) Voir *Supra* (12), p. 42.

(95) Voir *Supra* (12), p. 9.

d) Élection municipale seulement

Là aussi la Commission avait tranché dans son rapport en précisant que seules les élections municipales devaient être concernées, alors que d'autres utilisaient le concept plus flou « d'élections locales ». Cependant, la définition de l'article 1^{er} paragraphe 2 peut poser des problèmes suivant l'organisation administrative des États membres. A cet effet, trois critères sont dégagés pour déterminer quel est l'organe visé :

- premier échelon de l'organisation politique et administrative ;
- capacité de gérer et d'administrer ;
- élection au suffrage universel direct des organes dirigeants.

Fort de ces précisions, il sera sans nul doute possible de déterminer les organes visés, d'autant plus que, dans le commentaire des articles, il est précisé que cela ne saurait viser ni les secteurs de commune (niveau inférieur) ni les groupements de commune, quel que soit le nom de la structure administrative (niveau supérieur). Des problèmes risquent cependant de se poser lorsqu'il y a confusion au sein d'une structure, « sui generis » créée par voie dérogatoire de compétences dévolues par le droit commun à plusieurs structures administratives distinctes (96). Pour éviter toute ambiguïté une annexe, précisant dans tous les cas d'espèce quelles sont les élections visées en respectant les critères énoncés au paragraphe 2 de l'article 1 serait opportune.

B — Des modalités non discriminatoires

Pour assurer l'application de ces principes, il fallait déterminer leurs conditions de mise en œuvre. L'idée centrale est la référence aux lois du pays d'accueil où le droit de vote est exercé. Il était, en effet, fondamental de ne pas heurter l'ordonnancement légal des conditions de la capacité électorale. Cela aurait conduit à créer deux catégories d'électeurs régis par des règles différentes, qui se retrouveraient confondus lors des scrutins. Il eut été politiquement néfaste de ne pas favoriser autant que faire se peut l'assimilation au pays d'accueil, puisqu'il s'agit là d'un des objectifs de cette directive.

a) La durée minimale de résidence

Pour éviter tout débat de chiffre, la Commission a préféré proposer une norme maximale qui ne doit pas être dépassée par les États membres lors de la transposition en droit interne. Bien entendu, la norme nationale peut être inférieure au maximum indiqué dans la directive. Cette méthode est la seule qui permette de concilier les durées différentes déjà en vigueur dans certains États membres (97), sans devoir reprendre nécessairement la plus faible

(96) Il en est ainsi de la ville de Paris à la fois commune et département, dont le Conseil municipal exerce aussi les compétences d'un Conseil général. Cependant, le terme même d'élection municipale indique que les élections concernées devront être celles du conseil de Paris et non des municipalités d'arrondissement, structure administrative nouvelle et annexe. Le cas des villes — Länder en Allemagne (Brême, Hambourg et Berlin) devra aussi être clarifié pour déterminer si des élections désignent les organes exerçant compétences municipales ou si ces élections sont confondues avec les élections du Länder.

(97) 5 ans aux Pays-Bas et 3 ans au Danemark.

(98), qui n'aurait pas manqué d'être inacceptable pour la plupart des États membres. Seule cette méthode permettait de respecter les exigences de prudence des États membres qui n'accordent pas encore le droit de vote, avec la pratique de ceux qui le font déjà.

La référence aux habitudes nationales a conduit, pour déterminer cette norme, à retenir la durée de la mandature d'un conseil municipal de l'État membre de résidence. Pour le droit de voter, l'article 4 de la proposition fixe la norme à la durée du mandat d'un conseil municipal. Cette règle présente l'avantage qu'ainsi tout nouvel électeur aura eu l'occasion de voir fonctionner un conseil municipal pendant tout un mandat et dans la même commune s'il n'a pas changé de domicile. En effet, si la résidence doit être ininterrompue, c'est-à-dire qui n'entraîne pas de changement légal de résidence, elle est requise dans l'État membre et non dans la commune. Cela signifie que des présences successives dans plusieurs communes peuvent être additionnées pour atteindre le seuil exigé.

La preuve de ce séjour est apportée par un document l'attestant, en règle générale la carte de séjour. Il s'agit là d'un document officiel, délivré par l'administration. Néanmoins, une limitation est apportée : le ressortissant d'un autre État membre ne peut voter que dans la commune où il réside, même si la législation de ce pays permet aux nationaux de déterminer le lieu d'exercice de tous droits électoraux en fonction de plusieurs critères (99). Il eut été en effet paradoxal, dans un texte destiné à favoriser le droit de vote dans la commune de résidence, de laisser mettre en œuvre des dispositions aboutissant à un résultat différent.

L'article 8 précise que pour l'éligibilité, le même système de norme maximale (durée de deux mandats d'un conseil municipal) est applicable. L'exigence d'une durée double est tout à fait classique et correspond à la pratique des États membres l'admettant déjà. Pour les mêmes raisons que pour le droit de vote actif, une limitation géographique au seul lieu de la résidence effective est apportée pour faire acte de candidature. Là aussi, une autre solution conduirait à s'éloigner de l'esprit de la proposition.

b) Autres conditions

Les autres conditions requises par le droit électoral sont faites par référence aux textes nationaux. C'est pourquoi l'article 5 pose le principe que doivent être respectés l'âge minimum pour être électeur, requis dans le pays d'accueil, ainsi que les règles relatives aux incapacités. Cela signifie que le nouvel électeur devra, en matière de capacité électorale, respecter à la fois les règles de son pays de nationalité et de son pays d'accueil. Cette solution est inévitable tant qu'il n'y a pas harmonisation de ces conditions. L'article 9 pose la même règle pour l'âge, les incompatibilités et les inéligibilités pour l'exercice du droit de vote passif.

L'article 6 précise qu'une fois inscrit sur les listes électorales d'un autre État membre, l'électeur doit en respecter

toutes les conditions. Cette règle est aussi applicable au vote obligatoire si celui-ci existe dans le pays d'accueil (100), mais pas dans le pays de nationalité. Au demeurant il serait paradoxal de se faire inscrire sur des listes électorales pour ensuite ne pas vouloir prendre part au scrutin. Là encore, seul le respect de la législation nationale permet d'éviter toute discrimination.

C — Une application graduelle

Dans une matière politiquement aussi sensible, il est indispensable de prévoir des mécanismes permettant une application progressive, de manière à permettre une application harmonieuse (101). Il ne s'agit pas là de diminuer l'impact politique de la proposition de directive. Bien au contraire, cela démontre que prenant en compte les réalités, la Commission affirme non seulement sa crédibilité, mais confirme la faisabilité politique de sa proposition.

a) Les fonctions de maire et de grand électeur

L'article 10 de la proposition prévoit que les États membres peuvent (102) exclure les conseillers municipaux originaires d'autres États membres, des fonctions de maire ou adjoint au maire ainsi que de la qualité de grands électeurs d'une assemblée parlementaire.

Il était logique qu'il en soit ainsi puisque dans plusieurs États membres le maire (ou son adjoint) est non seulement l'exécutif du conseil municipal, mais possède des pouvoirs propres en tant que représentant de l'État dans la commune. Il aurait été prématuré de proposer que l'État puisse être représenté par un ressortissant d'un autre État membre. Il ne s'agit pas de limiter les pouvoirs de ces nouveaux élus, mais simplement de tenir compte et de respecter les spécificités de l'organisation administrative des États membres. Néanmoins, lorsque le maire est élu par le conseil municipal, tous les conseillers municipaux, quelle que soit leur nationalité, participent au scrutin, faute de quoi l'équilibre politique issu des élections serait remis en question.

Il doit en être de même lorsque les conseillers municipaux participent en tant que « grands électeurs » à la désignation d'une assemblée parlementaire. Cette disposition vise avant tout l'élection du Sénat en France. Une assemblée parlementaire représentant la souveraineté nationale, l'on ne peut admettre la participation de non-nationaux, même ressortissants d'autres États membres de la Communauté. Le commentaire du 2^e paragraphe de l'article 10 en précise les conséquences :

— lorsque les conseillers municipaux désignent les grands électeurs parmi leurs pairs, les conseillers ressortissants d'autres États membres ne peuvent ni participer à cette élection ni être élus grands électeurs ;

(100) En Belgique et au Luxembourg.

(98) En Irlande, où seul le critère de résidence conditionne le droit de vote, 6 mois de résidence suffisent pour solliciter l'inscription sur les listes électorales.

(99) Ainsi, en France, l'on peut être électeur soit dans la commune de son domicile soit dans toute commune où l'on remplit les conditions pour être imposable au titre d'une des 4 contributions directes locales : foncier, foncier bâti, taxe d'habitation ou taxe professionnelle.

(101) Au demeurant, l'expérience des premières élections municipales en 1986 aux Pays-Bas où tous les étrangers eurent le droit de vote démontre qu'il n'y a pas de bouleversement politique dû à ce nouvel électorat : voir professeur C.-A. Groenendijk : « Vom Ausländer zum Mitbürger : Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten », in *Zeitschrift für Ausländerrecht* 1987, pp. 21 et suivantes.

(102) Il s'agit là d'une simple option dont les États membres peuvent faire usage lors de la transposition en droit interne, mais nullement d'une obligation, en particulier lorsque l'organisation administrative nationale ne le justifie pas.



— lorsque tous les conseillers sont « à qualité » grands électeurs, les conseillers non nationaux sont remplacés, par application des règles permettant la désignation de grands électeurs supplémentaires (103).

Par ce moyen, les conseillers municipaux non nationaux se limitent à exercer les fonctions strictement municipales, ce qui correspond exactement à l'esprit de la proposition. Il ne s'agit pas d'une exclusion, mais d'une adaptation de la proposition aux réalités administratives nationales.

b) Composition d'un conseil municipal

Afin de tenir compte des problèmes que pourrait poser une trop soudaine apparition de conseillers municipaux non nationaux, l'article 12 permet de prévoir une application progressive de l'éligibilité. Cependant, là aussi il ne s'agit que d'une option et non d'une obligation pour l'État membre. De plus, cette mesure n'est que provisoire : elle ne peut être appliquée que lors des deux premières élections municipales où les autres dispositions de la directive seront appliquées. Lors du troisième scrutin, cet article ne serait plus applicable.

A l'instar des dispositions de certains États membres qui permettent de limiter le nombre de certaines catégories de conseillers municipaux (104), le nombre de conseillers non nationaux peut être limité à un quart. Le commentaire de cet article précise de quelle manière, s'il devait y avoir plus de 25 % d'élus non nationaux, l'on procéderait au remplacement des élus non nationaux les moins bien élus par des nationaux arrivés immédiatement après, qu'il s'agisse d'un scrutin uninominal, d'un scrutin de liste avec voix de préférence ou d'un scrutin de liste bloquée. En tout état de cause, cela ne doit pas revenir à modifier l'équilibre politique issu du scrutin. De plus, une telle mesure peut décourager la candidature de listes exclusivement étrangères, qui seraient contraires à l'esprit d'intégration de cette proposition.

Cette disposition, conçue comme un instrument de souplesse pour faire face avec nuance à certaines situations locales, pourrait, si un État membre décide d'en faire usage, être limitée à des communes remplissant certaines conditions spécifiques. Cela serait parfaitement conforme à l'esprit du texte qui veut ainsi favoriser une évolution graduelle, aussi et peut-être même surtout là où l'application de ces dispositions pourrait être difficile. Une application systématique dans tout un État membre, si elle demeure juridiquement possible, passerait à côté de l'objectif politique de cette disposition.

D — Le cas spécifique du Luxembourg

La structure de la population au Grand-Duché du Luxembourg risquait de compromettre cette proposition : 89 000 ressortissants d'autres États membres y sont établis, soit 24,4 % de la population totale. Cette proportion tout à fait considérable est sans commune mesure avec

celle des autres États membres. C'est pourquoi, déjà le comité Adonnino dans son rapport avait noté que : « Des arrangements spéciaux doivent être possibles, lorsque dans un État membre des circonstances particulières le justifient » (105).

a) La solution de l'article 11 de la proposition

C'est pourquoi, dans son article 11, la Commission propose que dans les États membres où la proportion de ressortissants d'autres États membres dépasse 20 % de la population totale (106), lors de la première échéance où cette directive devrait être appliquée, elle puisse ne pas l'être. À l'issue de cette échéance, la Commission fera un rapport comportant — le cas échéant — des propositions comportant des mesures transitoires supplémentaires. L'opportunité de proposer de telles mesures sera donc entre les mains de la Commission. Faute de telles propositions, ou faute de leur adoption en temps utile par le Conseil, la directive deviendrait applicable dans sa totalité et immédiatement.

Cette solution qui préserve à court terme la situation au Grand-Duché ne constitue pas une véritable solution au problème spécifique luxembourgeois. Commentant devant la presse cette proposition, M. Ripa di Meana a souligné : « Personnellement, j'aurais préféré la gradualité » (107). En effet, plutôt que de remettre à plus tard une solution satisfaisante, l'on aurait pu dès à présent proposer un système qui permette au Luxembourg d'appliquer la directive sans retard, mais de le faire graduellement.

b) L'alternative du relèvement du seuil minimal de résidence

L'on aurait également pu prévoir que, lors de la première (ou des deux premières) élections où la directive serait applicable, les seuils maximaux de durée minimale de résidence soient relevés de la durée du mandat d'un conseil municipal. Ainsi pour voter la durée maximale de résidence serait portée à deux mandats (soit 12 ans au Luxembourg) et à trois mandats (18 ans) pour l'éligibilité. Une telle mesure, limitée dans le temps, permettrait d'étaier dans le temps l'arrivée de nouveaux électeurs ainsi que de nouveaux élus.

L'utilisation de ce paramètre aurait non seulement été dans la ligne de la proposition, mais aurait permis également dans les faits une arrivée progressive de ce nouvel électorat. En effet, selon les chiffres du dernier recensement général du 31 mars 1981, la structure par nationalité de l'immigration est dominée par les Portugais, qui présentent la double caractéristique d'être une population à la fois jeune et d'arrivée récente au Luxembourg : d'une part, 25 % des Portugais ayant moins de 18 ans ne sont donc pas en âge de voter et d'autre part, 27 % sont là depuis moins de 12 ans et 72 % depuis moins de 18 ans. L'utilisation de la durée minimale de résidence comme discriminant aurait donc été particulièrement indiquée pour

(103) En France une telle procédure existe dans les grandes villes qui désignent plus de grands électeurs qu'il n'y a pas de conseillers municipaux : les conseillers municipaux cooptent des simples électeurs de la commune en tant que grands électeurs. Il suffit d'appliquer la même règle.

(104) Ainsi en est-il en France, où le nombre de conseillers municipaux « forains » est limité par la loi. Par « forain » il faut entendre l' élu qui est régulièrement électeur dans la commune, mais qui n'y a pas son domicile.

(105) Voir *Supra* (5).

(106) Seul le Luxembourg est dans ce cas, puisque ensuite on tombe à 6 % en Belgique.

(107) Agence Europe n° 4810 du vendredi 24 juin 1988, p. 3.

assurer une incorporation progressive de cette communauté dans le corps électoral municipal. L'utilisation de ce paramètre pour tous les ressortissants des autres États membres, compte tenu des structures spécifiques d'âge et d'ancienneté au Grand-Duché, aurait donné le résultat suivant :

	Population totale de cette nationalité	Électeurs (% des nationaux)	Éligibles (% des nationaux)
Allemagne	12 532	9 924 (79 %)	8 995 (71 %)
Belgique	8 198	5 538 (67 %)	4 623 (56 %)
France	13 362	9 506 (71 %)	8 035 (60 %)
Italie	14 056	11 598 (82 %)	10 284 (73 %)
Pays-Bas	2 343	1 574 (67 %)	1 284 (54 %)
Danemark	721	227 (31 %)	49 (6 %)
Royaume-Uni	1 691	601 (35 %)	210 (12 %)
Irlande	251	98 (39 %)	19 (7 %)
Grèce	206	59 (28 %)	51 (24 %)
Portugal	23 454	12 854 (55 %)	4 709 (20 %)
Espagne	1 527	1 163 (76 %)	872 (57 %)
Total	78 341	53 142 (67 %)	39 131 (49 %)

L'étude de ces chiffres montre que cette méthode permet effectivement cette intégration progressive, puisque sur 24 % de la population originaire d'autres États membres, seuls 14,55 % de cette population totale seraient électeurs (53.142) et 10,72 % éligibles (39.131). L'étude par nationalité révèle que la communauté portugaise ne domine plus autant la population étrangère : il n'y aurait guère plus d'électeurs portugais éligibles que de Belges et 2 à 2,5 fois plus d'Italiens, Allemands et Français.

c) Une application géographique probante

L'étude géographique révèle aussi qu'il faut nuancer cet impact puisque le seuil moyen de 24,4 % n'est dépassé que dans 26 des 118 communes (108) qui elles-mêmes sont concentrées dans 8 des 13 cantons du Grand-Duché (109). Enfin, 9 de ces 26 communes ne sont pas dominées par les Portugais (110). Dès lors, il apparaît que compte tenu des spécificités de chaque communauté, il n'est pas possible de conclure que l'application de cette proposition de directive conduirait à une domination étran-

gère des communes grand-ducales. Bien au contraire l'utilisation provisoire d'une durée minimale de résidence augmentée d'un mandat, permettrait de réaliser cette intégration progressive.

L'application de ces seuils dans les communes confirme cette analyse. L'exemple de la commune de La Rochette, qui connaît le plus fort taux de population étrangère, n'est guère probant, dans la mesure où il s'agit d'un échantillon statistique trop réduit pour être fiable (111). En revanche, la ville de Luxembourg, deuxième du pays par l'importance relative de la population étrangère mais première par sa population totale, permet de le vérifier. En effet, alors que sur 78 912 habitants il y a 30 369 étrangers soit 38,5 % de la population (112), seuls 18 262 seraient électeurs et 12 782 éligibles (113). Cela signifie qu'il n'y aurait que 23,14 % d'électeurs supplémentaires et 16,19 % d'éligibles potentiels. Si ces pourcentages demeurent certes beaucoup plus élevés que dans les communes des autres États membres, force est de reconnaître que l'emploi de ce discriminant permet d'assurer une intégration progressive et non brutale de ce nouvel électorat. En tout état de cause, cela assure une gradualité propre à limiter les effets politiques au plan municipal.

Les négociations au Conseil permettront peut-être de rédiger un article 11 qui contienne de réelles mesures transitoires, plutôt que de remettre ce problème à plus tard. Une telle solution serait sans nul doute préférable politiquement et favoriserait une application harmonieuse des dispositions de cette proposition.

La proposition de la Commission se caractérise par sa cohérence tant juridique que politique. La presse quotidienne française n'a pas manqué de le relever en notant l'importance de cette proposition « dans le cadre de la réalisation de l'Europe des citoyens » (114) et en soulignant qu'ainsi « la citoyenneté européenne prend corps » (115). De fait, l'enjeu est d'importance puisque la population qui ainsi retrouverait le droit de vote dont elle est pour l'instant privée est significative (116) :

(111) Sur 1 280 habitants, La Rochette compte 624 étrangers (48,8 %), dont 452 Portugais (soit 35 % de la population et 72 % des étrangers), 70 Italiens (5 % de la population et 11 % des étrangers)...

(112) Dont 10 100 Portugais (12,8 % de la population totale), 6 491 Italiens (8,2 %), 3 844 Français (4,9 %), 2 585 Allemands (3,3 %), 1 671 Belges (2,1 %), 469 Néerlandais (0,6 %) et 5 209 (6,6 %) d'autres étrangers, toutes nationalités confondues.

(113) Calcul effectué en appliquant à chacune des 6 nationalités dont la population est connue spécifiquement les taux particuliers déterminés au tableau I en fonction de l'âge et l'ancienneté au Grand-Duché, et en affectant la population originaire des autres États membres (déterminée par application des moyennes nationales) d'un coefficient pondéré en fonction de l'importance quantitative relative à chacune des nationalités : soit globalement pour les Danois, Britanniques, Irlandais, Espagnols et Grecs : 48,85 % pour l'électorat et 27,32 % pour l'éligibilité.

(114) *Le Monde* du 24 juin, p. 9.

(115) *Libération* du 24 juin, p. 25.

(116) Ces chiffres ne tiennent pas compte d'une part des 25 000 ressortissants des autres États membres résidant au Danemark, 196 000 en Irlande et 175 000 aux Pays-Bas qui y ont déjà le droit de vote municipal en vertu de dispositions nationales, ni d'autre part des citoyens français, espagnols, grecs et italiens qui résident dans les autres États membres et qui conservent leur droit de vote dans leur État membre d'origine, qu'il n'a pas été possible de quantifier à l'aide des statistiques disponibles.

(108) Luxembourg ville, Kehlen, Kopstal, Mamer, Steinfort, Differdange, Esch-sur-Alzette, Petange, Bertrange, Contern, Hesperange, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, Steinsel, Strassen, Walderdange, Fischbach, La Rochette, Bettendorf, Ettelbrück, Medernach, Schieren, Echternach, Mondorf et Remich.

(109) Luxembourg-ville, Cappelenn, Esch-sur-Alzette, Luxembourg-campagne, Meroch, Diekirch, Echternach et Remich.

(110) Prédominance belge à Kehlen, prédominance française à Strassen, prédominance allemande à Kopstal, Niederanven, prédominance italienne à Mamer, Steinfort, Differdange, Bertrange, Hesperange, Steinsel.



	Population originaire des autres États membres	% de la population totale
Belgique	589 000	6,0 %
Allemagne	1 433 000	2,3 %
Grèce	23 000	0,2 %
Espagne	126 000	0,4 %
France	1 578 000	2,9 %
Italie	75 000	0,2 %
Luxembourg	89 000	24,4 %
Portugal	17 000	0,2 %
Royaume-Uni	708 000	1,3 %
Total	4 638 000	

Cet enjeu peut apparaître nouveau (117) parce que, comme M. Ripa di Meana l'a souligné le 12 septembre 1988 devant le Parlement européen, cette proposition « est la seule depuis que la Communauté existe, qui concerne directement l'exercice de la démocratie » (118). La création d'un droit de vote municipal européen démontrera que le citoyen des États membres n'est pas seulement un acteur économique, mais aussi un citoyen au

sens politique du terme. Le marché intérieur ne peut être qu'une réalisation économique mais doit également comporter une dimension politique et humaine. Ainsi, cette proposition permettra de réaliser un saut qualitatif, démontrant que le ressortissant d'un État membre n'est plus seulement appréhendé comme un « homo economicus » mais qu'il tend désormais à devenir un « civis europeus ». Accorder un droit de vote municipal à tous les Européens sera un pas décisif sur cette voie. Désormais, il revient au conseil des ministres d'avoir le même courage politique que la Commission. L'heure n'est plus aux vœux pieux, mais aux décisions en faveur de tous les citoyens de la Communauté, pour prouver que « promouvoir la démocratie » comme le souligne l'Acte unique, n'est pas seulement une intention mais devient une réalité.

Breuilpont, août 1988

(117) Comme le souligne le professeur S. Magiera : « A ce stade un pronostic censé pour l'adoption de cette proposition apparaît difficile, du fait de la nouveauté de la matière », in *Kommunalwahlrecht in den EG Mitgliedstaaten : Der Richtlinienvorschlag des Kommission Europa Archiv* 1988, n° 16, pp. 475 à 480. Pour sa part la Commission envisage une adoption de ce texte en 1990, ce qui repousse la transposition en droit interne à 1993. Compte tenu des périodes transitoires, le plein effet de cette proposition n'est pas à envisager plus ou moins avant l'an 2000. Légiférer dès à présent pour le troisième millénaire prouve, si besoin est, le caractère raisonnable de la proposition de la Commission.

(118) Voir Agence Europe n° 4850 du 13 septembre 1988, p. 3.

YAOURT FRANÇAIS ET PÂTES ITALIENNES

(Deux arrêts et une
proposition de solution)

Fausto CAPELLI

Professeur de droit communautaire à l'université de
Parme, avocat au barreau de Milan

I. — Introduction

Le 14 juillet 1988 ont été prononcés deux importants arrêts par lesquels la Cour de justice peut bien retenir d'avoir marqué une pause à l'évolution de sa propre jurisprudence sur la trace de l'arrêt désormais célèbre du « Cassis de Dijon » (1). Après la décision sur la bière allemande (2) qui avait provoqué beaucoup de remous en République fédérale, la Cour de justice a trouvé maintenant l'occasion de prouver sa propre impartialité, dans l'application du principe de la libre circulation des marchandises dans la CEE, en réitérant son orientation jurisprudentielle à l'encontre de deux produits caractéristiques de deux autres importants États membres : le yaourt français et les pâtes italiennes (3).

La volonté de mettre un terme à tous les doutes possibles sur l'impartialité de sa propre jurisprudence, a poussé la Cour à imprimer un rythme très rapide à l'affaire du yaourt, dont l'arrêt a été prononcé neuf mois seulement après la date d'enregistrement de la procédure auprès du greffe de la Cour (4). Il s'agit là d'un temps « record » que la Cour de justice réussissait à respecter uniquement dans les années 70, lorsque les affaires pendantes se montaient à peu de dizaines par année (5). La conclusion rapide de l'affaire a ainsi permis à la Cour, comme nous l'avons rappelé plus haut, de prononcer l'arrêt sur le yaourt français le même jour que la décision sur les pâtes italiennes. Trois des plus importants États membres devaient ainsi subir, dans l'intention de la Cour, des conséquences analogues dérivant de trois arrêts impartiaux avec référence à des espèces similaires intéressant les trois produits sus-indiqués.

Précisons tout de suite que nous n'avons jamais nourri de doutes sur l'impartialité de la Cour de justice. Nos doutes se tournent plutôt vers la possibilité de résoudre à coup de prononcé d'arrêts, d'une manière efficace, cohérente

(1) Arrêt prononcé dans l'affaire n. 120/78, Recueil, 1979, p. 648.

(2) Arrêt prononcé dans l'affaire n. 178/84 du 12 mars 1987, non encore publié. Sur cette affaire v. Masclat, « Note à l'arrêt n. 178/84 », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1987, p. 357 ; Capelli, « La liberté de circulation des marchandises dans la CEE et la loi allemande sur la pureté de la bière », *Revue du Marché commun*, 1987, p. 693.

(3) L'arrêt sur le yaourt a été rendu le 14.7.1988 dans l'affaire n. 298/87 (*Smanor*) et les deux arrêts sur les pâtes, rendus à la même date, portent respectivement le n. 407/85 (*3 Glocken et G. Kritzingen*) et le n. 90/86 (*Zoni*). Sur ces affaires et sur le problème d'ensemble de la libre circulation des marchandises, voir l'importante œuvre d'Alfonso Mattera-Ricigliano, *Le marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Paris, Jupiter 1988, Partie II, chap. III, C, 3/e.

(4) L'affaire a été enregistrée auprès du greffe de la Cour en octobre 1987 ; l'audience de procédure orale a eu lieu le 4 mai 1988 ; l'avocat général a présenté ses conclusions le 2 juin 1988 et l'arrêt de la Cour a été rendu le 14 juillet 1988.

(5) Par exemple dans les années 1970 et 1975 les nouvelles affaires enregistrées à la Cour se montaient respectivement à 79 et à 130. En 1985 les nouvelles affaires enregistrées ont été en revanche au nombre de 433 et en 1987 elles ont été de 395. Pour certaines données statistiques en la matière v. Tizzano, *La Cour de justice et l'Acte unique européen*, « Liber Amicorum Pierre Pescatore », Baden Baden, 1987, p. 691, et surtout p. 703 ; ainsi que Everling, *Das Vorabentscheidungsverfahren der Europäischen Gemeinschaften*, Baden Baden, 1986, pp. 83 ss.



et surtout dans le respect des intérêts des consommateurs, le problème de la libre circulation des produits à l'intérieur de l'espace communautaire, lorsqu'il s'agit de mesures restrictives, qui ne sont absolument pas discriminatoires, qui ne résultent pas avoir été adoptées avec des arrière-pensées protectionnistes, et qui semblent assurément s'imposer par la nécessité de protéger des caractéristiques qualitatives objectivement présentes et documentables dans les produits considérés.

L'arrêt sur le yaourt français, ici examiné, fournit une preuve convaincante de ce que nous avons à peine avancé.

II. — L'affaire du « yaourt français »

1. Aspects procéduraux

Dans cette affaire le premier des deux points litigieux, sur lequel le tribunal de L'Aigle avait demandé l'intervention préjudicielle de la Cour, consistait dans la question de la compatibilité avec l'art. 30 du Traité de l'interdiction énoncée par la loi française de vendre en France un produit dénommé yaourt ayant subi un processus de surgélation, qui avait pour effet d'empêcher la commercialisation en France de ce produit même s'il était mis en vente avec la dénomination de « yaourt surgelé » (étant donné que la loi française réserve la dénomination de « yaourt » aux seuls produits frais).

La Cour de justice a reconnu l'existence de l'incompatibilité, mais a inséré dans les motifs de l'arrêt certaines conditions bien précises tout à fait inattendues qui contrastent de façon évidente avec le dispositif de l'arrêt qui affiche une assurance tranchante.

Tout d'abord, la procédure elle-même suivie par le tribunal français proposant, doit avoir soulevé plus d'un cas de conscience parmi les juges de la Cour. Et en effet, le tribunal précité s'est adressé à la Cour en demande d'interprétation préjudicielle de l'art. 30 du Traité, avec référence à une espèce qui n'avait absolument pas trait à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'espace communautaire. En l'espèce il s'agissait au contraire, de se prononcer sur la légitimité de la prétention d'une entreprise française de vendre, sur le marché français, un produit fabriqué en France avec la dénomination « yaourt surgelé », en contravention avec la loi française.

La Cour, éliminant de façon sommaire (6) les objections soulevées sur sa compétence au cours de la procédure, a répondu, comme nous le savons, en retenant incompatible avec l'art. 30 l'interdiction imposée par la loi française de vendre en France un produit dénommé « yaourt surgelé » (de production nationale ou d'importation).

2. Particularités de l'arrêt

Jusqu'ici l'arrêt, en dehors des particularités de procédure à peine relevées, respecterait sans doute la trace du

fameux précédent jurisprudentiel désormais constant. Cependant au point 24 des motifs, le lecteur tombe sur une affirmation qui démontre la fragilité du fondement juridique sur lequel est construit l'arrêt tout entier.

Le texte de l'arrêt énonce en effet au point 24 :

« Il appartient à la juridiction nationale, saisie au fond, d'apprécier, compte tenu des éléments dont elle dispose, si les différences que présentent les yaourts surgelés par rapport aux exigences posées par la réglementation nationale relative aux yaourts frais, sont à ce point importantes qu'elles justifient une différence de dénomination » (7).

En conséquence, s'il est vrai qu'il appartient au juge national d'établir dans quelle mesure le produit surgelé se différencie de celui frais afin d'évaluer le bien-fondé de la prétention de l'Etat français en ce qu'elle impose une dénomination différente aux deux produits, l'on admet alors que l'on ne se trouve pas en face d'un cas d'interprétation de l'art. 30 du Traité avec référence à une mesure nationale limitant la libre circulation des marchandises. La disposition nationale ne peut, en effet, être considérée en soi et pour soi restrictive de la libre circulation des marchandises (comme dans les espèces des affaires bien connues du *Cassis de Dijon*, du *vinaigre de vin*, etc.), au motif que, par exemple, elle est discriminatoire, protectionniste, disproportionnée, déraisonnable ou inutilement pénalisante pour le produit importé (8). Au contraire, la disposition apparaît tout à fait légitime, au point que la Cour confie au juge national la tâche d'effectuer un contrôle des faits : c'est-à-dire de s'assurer que les caractéristiques du yaourt surgelé sont si différentes de celles typiques du yaourt frais pour justifier l'emploi de deux dénominations distinctes.

Mais si le juge doit exécuter un tel contrôle des faits. Cela signifie que ce n'est pas la disposition en soi qui est restrictive, mais l'éventuelle application qui en est faite dans l'espèce concrète. Dans ce cas la disposition interne ne devrait pas être incriminée, mais tout au plus le comportement des autorités nationales qui l'appliquent de façon incorrecte. Si tout ceci devait cependant se résoudre par l'incrimination d'un comportement incorrect des autorités nationales, il est évident qu'il n'était absolument pas besoin d'attendre la jurisprudence *Cassis de Dijon* pour faire interpréter et appliquer correctement l'art. 30 du Traité par la Cour de justice. La jurisprudence de la même Cour a démontré, en effet, que les autorités nationales ont appliqué un grand nombre de fois dans le passé et continuent d'appliquer encore aujourd'hui, les propres dispositions internes en violation de normes communautaires beaucoup plus claires, plus précises et d'interprétation plus aisée que l'art. 30 du Traité ne l'est.

A preuve de l'exactitude de ce qui vient d'être avancé, nous argumentons maintenant par un raisonnement *a contrario*. Si en effet le juge national devait constater, après avoir effectué le contrôle des faits, que le yaourt surgelé résulte en effet être tellement différent de celui frais, de sorte que l'emploi de deux dénominations différentes serait justifié (avec l'interdiction d'employer le mot « yaourt » pour le produit surgelé), dans ce cas, non seulement la disposition nationale résulterait parfaitement légi-

(6) C'est avec une toute autre sévérité que la Cour a en revanche vérifié, sous le profil procédural, la pertinence des questions proposées par le juge national dans d'autres récentes procédures : v. par exemple, l'arrêt du 21 avril 1988 dans l'affaire n. 338/85 (*Pardini/Ministero Commercio Estero*), points nn. 7-14.

(7) Le texte français est pour le moment la seule version officielle.

(8) Sur ce point v. Marenco, « Pour une interprétation traditionnelle de la notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative », *Cahiers de droit européen*, 1984, pp. 303 et s. ; Capelli, *op. cit.* ci-dessus à la note n° 2, p. 697.

time à la lumière de l'art. 30 du Traité, mais aussi le comportement de l'autorité administrative interne serait tout à fait licite. Sans compter qu'à ce propos la décision du juge français pourrait s'écarter de celle d'un autre juge national d'un État membre qui devrait appliquer une disposition interne équivalente ou similaire. Dans ce cas, on peut se demander de quelle façon obtenir l'application uniforme du droit communautaire à l'intérieur des systèmes juridiques des États membres, si chaque juge national, autorisé par la Cour à émettre une décision particulière fondée sur un contrôle des faits, peut légitimement conditionner l'interprétation et l'application de l'art. 30 du Traité sur son propre territoire dans un sens plus ou moins favorable à la liberté de circulation des marchandises.

3. Les inconvénients possibles

La lecture des actes procéduraux de l'affaire relative au yaourt est la preuve évidente qu'une situation de l'espèce pouvait sans doute se produire. De ces actes en effet, il ressort que l'objectif poursuivi par la disposition française (ainsi que par les dispositions analogues d'autres États membres, comme la Cour le reconnaît au point 22 des motifs de l'arrêt) est essentiellement celui de garantir, dans le yaourt, la présence en quantité élevée de ferments lactiques vivants. Or le processus de surgélation du produit, amenant la destruction des bactéries, pourrait créer des difficultés pour la conservation des ferments lactiques à l'état vivant dans la mesure prescrite, jusqu'au moment où le produit est mis à la disposition du consommateur. Pourtant, la Cour, ayant admis comme bien établie la présence dans le yaourt surgelé de bactéries encore vivantes selon la quantité prescrite par la disposition nationale, a implicitement reconnu que le processus de surgélation rapporté à la durée de la période pendant laquelle l'état de surgélation continue, impose l'observance d'un soin plus important et plus attentif dans la commercialisation d'un tel produit. De là l'invitation adressée au juge national au point n.24 de l'arrêt de vérifier si les différences existantes entre les deux produits justifient une dénomination différente.

Mais la raison décisive qui a dû pousser la Cour à demander l'intervention du juge national a été probablement autre. On déduit du rapport d'audience joint à l'arrêt que le gouvernement hollandais, intervenu dans l'affaire, en vue d'appuyer la thèse dont il s'est par la suite fait le défenseur, a apporté un argument qui au contraire a démontré la parfaite compatibilité avec l'art. 30 du Traité de la disposition litigieuse française. Celui-ci en effet a affirmé, prenant appui sur une disposition bien précise de la législation interne hollandaise en matière de production et de vente du yaourt, qu'en Hollande on peut vendre avec la dénomination de « yaourt » même un produit dont tous les ferments lactiques ont été détruits en conséquence des hautes températures auxquelles a été porté le yaourt afin de le transformer en produit à longue conservation. La seule prescription imposée par la loi hollandaise consiste dans la spécification mentionnée ci-dessous :

« yaourt dont la possibilité de conservation a été prolongée suivant traitement thermique » (9).

Dans ce cas, les ferments lactiques ont été complètement détruits, et il faut constater alors que l'on ne peut absolument pas atteindre l'objectif poursuivi tant par la

législation française que par celle des autres États membres (objectif généralement admis et justifié par le Codex alimentarius de la FAO : cf. point n.22 de l'arrêt), qui consiste à garantir la présence dans le produit dénommé « yaourt » de ferments lactiques vivants en quantité abondante. Pour les États membres qui appliquent les méthodes traditionnelles de fabrication, un produit qui ne contient plus de ferments lactiques vivants n'est pas du « yaourt » et ne peut recevoir pour sa commercialisation la dénomination de « yaourt ».

Pour l'État hollandais en revanche, même le produit dépourvu de ferments lactiques vivants peut toujours être vendu sous la dénomination de « yaourt » accompagnée, comme nous l'avons mentionné, de la spécification précisant qu'il s'agit d'un produit devenu à longue conservation au moyen de traitement thermique.

Or, face à deux produits qui sont complètement différents, en ce que dans l'un d'eux font défaut les propriétés essentielles qui justifient l'emploi de la dénomination de « yaourt », on peut s'interroger sur la logique, la cohérence et enfin l'équité d'un arrêt, qui privilégie à un tel degré le principe de la libre circulation des marchandises au point de faire basculer d'autres principes tout aussi justes et fondamentaux de nos modernes économies de marché, comme le principe de la protection des qualités essentielles et traditionnelles des produits qui sont aussi à la base des réglementations protégeant les intérêts des consommateurs.

La réponse à une telle interrogation ne peut être que négative, pour la raison supplémentaire que personne ne prétend empêcher au produit dépourvu de ferments lactiques vivants d'être vendu librement dans les États membres. La libre circulation du produit serait dans tous les cas garantie : le seul obstacle consisterait en fait dans l'interdiction du libre emploi de la dénomination de « yaourt ». Mais s'il s'agit d'une marchandise qui présente des caractères objectifs différents de ceux du yaourt, il ne faut pas aboutir à ce que celle-ci puisse continuer à porter une dénomination qui traditionnellement sert à désigner un produit avec d'autres propriétés bien connues que les consommateurs pensent trouver dans le yaourt qu'ils achètent (10). Selon une autre façon de penser, on aboutirait à favoriser la diffusion de produits de mauvaise qualité par rapport à ceux plus prisés, en forçant les entreprises à se faire de la concurrence exclusivement par les prix, et conséquemment à imposer un abaissement de la qualité moyenne des produits, en contribuant à transformer ceux de qualité en produits réservés à une élite de consommateurs plus favorisés du point de vue économique.

Il n'est pas exclu que des considérations en partie semblables à celles à peine exposées, puissent avoir été à la base de la décision de la Cour de réserver au juge national le dernier mot au sujet de la légitimité de l'emploi de la double dénomination dans le cas du yaourt surgelé.

(10) En outre, les producteurs de ces différents produits peuvent tout à fait prendre l'initiative d'une action promotionnelle et d'une campagne publicitaire pour en diffuser la vente dans le pays de destination. Si l'on essaye de mettre en balance l'intérêt des producteurs qui prétendent vendre sur le marché un produit différent tout en utilisant une dénomination commerciale mieux connue, et celui des producteurs qui veulent au contraire réserver la dénomination mieux connue au seul produit fabriqué selon des règles précises et rigoureuses qui lui permettent de conserver des propriétés spécifiques, objectivement documentables, nous pensons qu'il est juste de faire prévaloir l'intérêt de ces derniers.

(9) Il s'agit de l'art. 27 de la Melkbesluit (Warenwet) 1974, Staatsblad, p. 699.



Il n'est même pas exclu que si l'on avait eu à décider d'un cas concernant l'emploi de la dénomination de yaourt pour désigner un produit totalement dépourvu de ferments lactiques vivants (comme dans l'hypothèse, ci-dessus rappelée, du produit soumis à traitement thermique) la Cour aurait pu, elle-même, admettre la compatibilité de la disposition française avec l'art. 30 du Traité. Beaucoup plus probablement, même dans ce cas, elle aurait encore confié au juge national la tâche d'effectuer le contrôle bien connu des faits pour lui permettre de pouvoir successivement émettre une décision sur l'emploi de la dénomination « yaourt ». Quoiqu'il en soit, le problème de fond demeurerait inchangé, et, comme nous l'avons signalé au début, continuerait à notre avis à ne pas trouver de solution à coup de prononcés d'arrêts, alors que la disposition nationale, considérée incompatible avec l'art. 30 du Traité, n'est ni discriminatoire, ni disproportionnée, ni déraisonnable, mais se limite à poursuivre seulement des objectifs de qualité objectivement documentables dans le sens indiqué ci-dessus.

III. — Les affaires des « pâtes italiennes »

1. Observations liminaires

Passons maintenant à l'arrêt sur les pâtes italiennes (11). Sans doute la Cour a rencontré de moindres difficultés pour la solution de cette affaire sur les pâtes italiennes, par rapport à celle du yaourt français, étant donné que, dans le cas des pâtes, la composition différente (exclusivement de la semoule de blé dur pour les pâtes italiennes, contre un mélange de semoule de blé dur et de farine de blé tendre pour les pâtes allemandes, qui en l'espèce avaient été mises en vente en Italie) n'avait pas une incidence aussi étroite sur les propriétés intrinsèques d'ordre diététique du produit (comme dans le cas du yaourt), mais concernait plus généralement un problème de goût et d'attrait alimentaire du produit en question. Il est vrai que dans l'arrêt la Cour n'omet pas d'attribuer des éloges directes et indirectes aux qualités supérieures des pâtes de semoule de blé dur en général et à celles italiennes en particulier, mais que de telles marques de reconnaissance n'ont pas empêché la Cour elle-même de considérer comme excessive la prétention de la loi italienne de réserver la dénomination de pâtes aux seules pâtes de blé dur. Cela n'empêche cependant pas que l'on puisse, comme cela est précisé au point n. 17 de l'arrêt, sans doute maintenir de manière exclusive pour les pâtes fabriquées à partir de seul blé dur, la dénomination de « pâtes de semoule de blé dur ».

Dans son ensemble, l'arrêt sur les pâtes ne s'écarte pas de ceux prononcés dans des cas analogues.

Il y a un point de l'arrêt, cependant, qui laisse une ouverture à certains doutes si on le lit en corrélation avec ce qu'a décidé la Cour dans la seconde partie de l'arrêt sur le yaourt français.

(11) En fait, comme nous l'avons précisé à la note n° 3, il y a deux arrêts, qui dans la substance sont absolument identiques.

2. Particularités de l'arrêt

Au point n.25 de l'arrêt sur les pâtes, en effet, la Cour précise ceci :

« Il y a lieu de souligner d'abord que c'est l'extension de la loi sur les pâtes alimentaires aux produits importés qui est en cause et que le droit communautaire n'exige pas que le législateur abroge la loi en ce qui concerne les producteurs de pâtes alimentaires établis sur le territoire italien ».

Cette affirmation aboutit à démontrer la carence de fondement des préoccupations exprimées par le gouvernement italien (cf. point n.24 de l'arrêt) au sujet des possibles conséquences négatives sur l'économie italienne, de la renonciation à maintenir l'obligation de l'emploi exclusif de blé dur dans la fabrication des pâtes en Italie.

Selon la Cour, le fait que sur la base de l'art. 30 du Traité l'on puisse vendre sur le marché italien avec la dénomination de pâtes, un produit provenant de la CEE fabriqué sur la base d'un mélange de semoule de blé dur et de semoule de blé tendre, ne comporte aucune obligation pour l'Etat italien de modifier sa propre législation interne à l'égard des producteurs nationaux de pâtes.

Comme il est expressément précisé au point n.25 ci-dessus rapporté : « le droit communautaire n'exige pas que le législateur abroge la loi » interne pour ce qui concerne les produits nationaux.

Cela signifie, donc, que la possibilité resterait toujours ouverte d'imposer aux producteurs italiens, pour les produits fabriqués en Italie, l'interdiction d'employer la dénomination de « pâtes » pour les produits fabriqués à base de semoule de blé tendre, même si l'on accompagnait ce produit de la spécification qu'il contient de la semoule de blé tendre.

3. Rapports avec l'arrêt sur le yaourt

Si nous revenons maintenant à l'arrêt sur le yaourt français, nous pouvons constater (cf. le point 32) que la Cour, sur la base du troisième paragraphe de l'art. 5 de la Directive CEE n° 79/112 sur l'étiquetage des produits alimentaires (12), autorise le producteur français de yaourt surgelé à mettre en vente en France son produit en employant une dénomination qui est en revanche interdite par la loi française.

Selon la Cour, le fait que l'art. 5 troisième paragraphe de la Directive n° 79/112 sur l'étiquetage des produits alimentaires, permette d'employer la spécification « surgelé » pour indiquer la condition physique dans laquelle se trouve le produit mis en vente sur le marché, comporte pour le producteur français de yaourt surgelé la possibilité de se servir d'une telle dénomination complète, même si la loi française, en matière de fabrication de yaourt le lui interdit expressément. La Cour, il est vrai, explique au paragraphe successif (n.33), de la même façon qu'elle l'a fait dans la première partie de l'arrêt avec référence à l'application de l'art. 30 du Traité, qu'il appar-

(12) JOCE L 33/1979, p. 1. Sur les problèmes soulevés par cette directive v. l'ouvrage contenant les Actes du congrès sur « *L'etichettatura dei prodotti alimentari* », organisé le 19 mai 1984 avec la faculté de droit de l'université de Parme, par la section italienne AEDA (Association Européenne pour le Droit de l'Alimentation), Parme, 1985. V. aussi Capelli, *Le direttive comunitarie*, Milano, 1983, pp. 428 et 450 (note n° 634).

tient au juge national d'établir si le produit surgelé continue de maintenir, pour le reste, les caractéristiques essentielles indispensables pour pouvoir être qualifié de yaourt. (Et à ce propos il faut se référer aux observations effectuées plus haut au sujet de l'application de l'art. 30 du Traité).

4. Interprétation de la Directive n.79/112

La Cour parvient donc à attribuer à une disposition particulière contenue dans une directive, qui a pour but de protéger les intérêts du consommateur sous le profil, pourrions-nous dire, technico-formel, grâce à l'obligation de mentionner sur l'étiquette que le produit mis en vente est surgelé et *par conséquent non frais*, le pouvoir de rendre inapplicable une disposition interne française, elle aussi destinée à sauvegarder les intérêts du consommateur, mais cette fois-ci sous un profil substantiel et non plus formel. La singularité de cette affirmation apparaîtrait de manière encore plus évidente si l'on faisait référence non tant au cas du yaourt surgelé, qu'à celui au contraire du yaourt totalement dépourvu de ferments lactiques parce que soumis à traitement thermique que nous avons examiné plus haut. Dans ce cas, tout en suivant le raisonnement de la Cour, le consommateur serait davantage protégé par une étiquette portant la dénomination « yaourt soumis à traitement thermique », plutôt que par l'interdiction absolue de mise en vente d'une telle espèce de yaourt portant sur l'étiquette le substantif « yaourt ». Il est évident que le consommateur, attiré par la dénomination « yaourt », peut être amené à acheter le produit sans savoir qu'il ne contient pas de ferments lactiques vivants. Il s'ensuit que, dans ce cas, la disposition de la directive elle-même, qui selon la Cour devrait protéger le consommateur, aboutirait au contraire à l'induire en erreur, en l'amenant à acheter un produit qui ne contient pas les qualités et les propriétés que la dénomination « yaourt » garantit en général et auxquelles il s'attend d'habitude.

Si maintenant l'on prend à nouveau en examen le cas des pâtes et si l'on veut appliquer à celui-ci le raisonnement effectué par la Cour dans le cas du yaourt, on se rend compte que les conséquences seraient sûrement tout autres et dépourvues des inconvénients de l'espèce, pour la seule et unique raison que dans le cas des pâtes italiennes, la loi italienne, outre à réserver la dénomination « pâtes » aux seules pâtes fabriquées avec de la semoule de blé dur (de façon analogue à la loi française sur le yaourt), interdit la fabrication des pâtes destinées au marché intérieur, avec des ingrédients autres que le blé dur (13). Ce serait comme si la loi française, outre à interdire la vente de yaourt sous la dénomination « yaourt surgelé » (permettant seulement la vente sous la dénomination de « lait fermenté surgelé », comme cela se produit en fait en France) interdisait aussi le procédé même de surgélation. Dans une telle hypothèse, comme dans le cas des pâtes italiennes, l'on devrait exclure la possibilité, pour un producteur d'invoquer l'art. 5 de la directive n.79/112 aux fins d'obtenir l'autorisation d'utiliser une dénomination, dont l'emploi est théoriquement admis par la directive, pour désigner un produit dont la fabrication est interdite. Il n'est pas exclu toutefois que la jurisprudence de la Cour, désormais bien engagée sur la pente que nous avons décrite et critiquée, ne finisse par nous réserver de nouvelles et imprévisibles surprises.

(13) A l'exception de cas très limités indiqués dans la loi du 4 juillet 1967 n° 580, v. sur le même thème, les conclusions de l'avocat général Mancini, point n° 4, présentées dans les affaires sur les pâtes.

IV. — Évaluations finales et conclusives

1. La jurisprudence Cassis de Dijon

Les considérations qui précèdent mènent toutes à une conclusion unique qui retrace les thèses avancées au début de cet écrit et soutenues aussi dans de précédents articles (14).

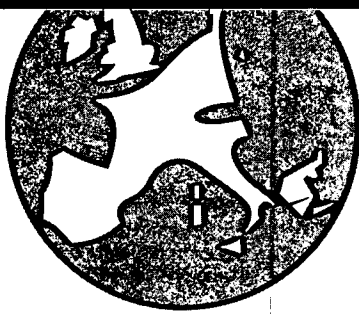
L'art. 30 du traité de Rome a permis à la jurisprudence de la Cour de justice de déployer un rôle très important et décisif dans le processus d'intégration économique européenne. Et l'efficacité très importante du rôle rempli par la Cour doit être appréciée de tous, parce que sa jurisprudence a contribué à établir des bases solides, même pour rendre possible la future réalisation du marché unique en Europe. Un tel point de vue doit être sans doute émis sans conditions lorsque l'on se réfère à la jurisprudence sur l'art. 30 du Traité qui a servi à éliminer les mesures nationales discriminatoires, protectionnistes, disproportionnées ou déraisonnables, qui avaient et ont pour but et pour effet de placer, directement ou indirectement, le produit provenant des autres États membres, dans une situation en fin de compte plus favorable que celle où se trouve le produit national.

Lorsque par contre l'art. 30 est appliqué pour sanctionner des mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de maintenir et préserver les propriétés particulières et les caractéristiques typiques, objectivement documentables, de certains produits qui en général se manifestent par une étroite relation entre la dénomination de ces produits et les ingrédients employés dans leur fabrication, dans ce cas, les arrêts qui y sont relatifs finissent par créer des inconvénients et des problèmes plus nombreux que ceux qu'ils prétendent résoudre, comme nous avons essayé de le mettre en lumière en commentant l'arrêt sur le yaourt français.

Il ne faut pas oublier que la jurisprudence *Cassis de Dijon* n'a pas été ce que l'on peut appeler une jurisprudence « spontanée » mais au contraire une jurisprudence « provoquée ». Elle est en effet issue de l'incapacité de la Commission et du Conseil des ministres CEE de trouver une solution normative raisonnable aux très nombreux cas de disparité présents dans les législations des États membres. Le seul fait de devoir recourir à des délibérations adoptées à l'unanimité a empêché, comme l'on sait, d'entreprendre et de réaliser avec succès une action systématique d'harmonisation des législations nationales. Pour la très grande majorité des cas, l'intervention de la Cour de justice a été providentielle et a permis de forcer des situations de blocage créées par les législations des États membres, que la timidité de la Commission et l'incapacité à délibérer du Conseil des ministres avaient rendues insolubles.

Mais puisqu'il a été possible jusqu'à aujourd'hui de débloquer avec succès de nombreuses situations comportant des problèmes spécifiques de nature variée grâce à l'impulsion d'une locomotive puissante, telle que la Cour de justice, il serait opportun maintenant que la Commission et le Conseil des ministres décident de reprendre le

(14) V. Capelli, *op. cit.*, ci-dessus à la note n° 2.



contrôle de la situation dans son ensemble, en cessant de rester à la traîne de la jurisprudence de la Cour de justice, qui de par ses fonctions ne pourra résoudre que des problèmes de manière sectorielle, étant donné qu'elle est liée à des cas concrets et qu'elle ne peut discipliner la matière tout entière de manière organique et systématique (15).

L'expérience a démontré que, quand la Cour de justice doit décider de cas concrets en matière de libre circulation des marchandises qui ne sont pas disciplinées par des règles communes, elle finit par exercer, en substance, les fonctions d'un législateur. Elle doit en effet tenir compte, comme dans le cas du yaourt et des pâtes, de toute une série d'arguments non seulement de nature juridique mais aussi de nature politique, économique et sociale, technique et commerciale.

Mais pour résoudre les problèmes complexes qui ressortent des affaires soumises à sa juridiction, la Cour de justice n'a qu'un seul instrument : l'art. 30 du traité de Rome. Et ceci est, très souvent, une guillotine : là où il intervient, il tranche de manière sèche, sans détails ni nuances.

Et ainsi, lorsque la Cour de justice décide d'appliquer l'art. 30 à une espèce déterminée, elle ordonne d'exclure complètement l'application de la loi nationale considérée comme contraire à cet article, en permettant la liberté de circulation la plus complète des produits, mais sans pouvoir fixer des limites ou des conditions de quelque genre que ce soit. (Le cas du yaourt, examiné ci-dessus, confirme l'exactitude de tout ce que nous avons énoncé, étant donné que la Cour s'est vue obligée de confier au juge national le soin de résoudre le problème dans les faits avec tous les inconvénients qui en découlent et que nous avons examinés ci-dessus).

Au contraire, si la Cour décide de ne pas appliquer l'art. 30, la loi nationale reste la même et la situation juri-

dique demeure tout à fait inchangée comme si l'art. 30 n'existait pas (16).

Personne ne peut retenir que ce système soit le mieux adapté pour résoudre les problèmes délicats et difficiles comme ceux dont nous discutons. Et nous ne croyons pas que la Cour de justice ait quelque intérêt, avec les seuls instruments juridiques dont elle dispose, d'assumer la responsabilité politique et économique d'un tel comportement, qui devraient au contraire revenir aux autres institutions communautaires (17).

Cependant, pour conclure sur ce point, il faut éviter que la Commission et le Conseil des ministres ne parviennent à une abdication de leurs devoirs d'organes normateurs, en permettant que tous les problèmes soient résolus à coups d'arrêts de la Cour et sur la base du principe de la reconnaissance mutuelle dérivée de la jurisprudence *Cassis de Dijon*.

2. La position de la Commission

On peut tirer de la communication de la Commission du 8 novembre 1985 sur la « Réalisation du marché intérieur : législation communautaire des produits alimentaires » (18), que l'intention de la Commission est surtout celle de « développer progressivement un droit de l'alimentation dépourvu de toute disposition non justifiée par des considérations relatives à la protection des intérêts généraux essentiels » (19). Et parmi ces « intérêts généraux essentiels » qui sont successivement explicités dans la même communication, ne figure absolument pas celui de la conservation de propriétés spécifiques ou d'éléments qualitatifs particuliers, objectivement documentables, qui caractérisent des produits déterminés.

Cette attitude démissionnaire de la Commission a été récemment vivement critiquée avec beaucoup d'arguments (20). L'un d'entre eux, mis en relief ci-dessus, consiste précisément dans le danger de confier à la Cour de

(15) D'autant plus que la très grande majorité des arrêts prononcés sur l'art. 30 ont été rendus par la Cour au terme de procédures préjudicielles introduites sur la base de l'art. 177 du Traité. De telles procédures, comme l'on sait, rencontrent des limites bien déterminées, dans des cas bien précis. Sur les procédures ex art. 177 v. l'article récent de Koopmans, *La procédure préjudicielle : victime de son succès ?*, « Liber Amicorum Pierre Pescatore », Baden Baden, 1987, p. 347 ; v. aussi l'ouvrage contenant les Actes du Congrès organisé par l'Asser Instituut en 1985 intitulé *Article 177 ECC : Experiences and Problems*, Ed. North-Holland, 1987.

(16) Sans compter que la méthode suivie jusqu'ici soulève d'autres perplexités du point de vue juridique.

Dans sa jurisprudence, de même que dans les arrêts sur le yaourt et sur les pâtes que nous avons examinés ci-dessus, la Cour précise toujours qu'en l'absence de règles communes, les obstacles introduits par les dispositions nationales doivent être acceptés lorsqu'ils ne sont pas en contraste avec ce qui est prévu à l'art. 30 du Traité tel qu'il a été interprété par cette Cour.

Or, si par exemple la Commission, dans le cas des pâtes, avait réussi à faire approuver par le Conseil des ministres la proposition de directive présentée le 7 novembre 1968 sur les pâtes alimentaires, qui prévoyait de réserver aux seules pâtes de blé dur (avec les différentes dénominations proposées dans cette directive) le droit de circuler librement dans tous les États membres (*JOCE* C n° 136/1968), dans ce cas la loi italienne aurait été compatible avec l'art. 30 du Traité, étant donné qu'elle résultait conforme à la législation commune.

Dans ce cas donc, les interdictions établies par l'art. 30 n'auraient pu agir, à cause de la présence de la législation commune adoptée par la Communauté, et par conséquent la Cour de justice aurait dû reconnaître la légalité tant de la législation commune que de celle nationale, même si toutes deux étaient sans doute restrictives de la libre circulation des pâtes alimentaires dans la CEE.

Et en effet la proposition de directive ici examinée (tout comme d'autre part la loi italienne sur les pâtes) interdisait expressément la commercialisation des

pâtes alimentaires fabriquées avec des mélanges de blé dur et de blé tendre, dans les États membres qui n'admettaient pas un tel type de pâtes (cf. le point n. 10 des conclusions de l'avocat général Mancini, présentées le 26 avril 1988 dans les deux affaires sur les pâtes : n. 407/85 et n. 90/86). Si donc la proposition de directive avait été approuvée, la Cour de justice aurait dû admettre que le produit légalement fabriqué dans un État membre, dépourvu d'effets nocifs et parfaitement comestible, ne pouvait circuler « physiquement » dans l'espace communautaire, parce qu'ainsi en avait disposé la législation commune. Et dans ce cas, en l'absence d'éléments discriminatoires introduits par les États membres à l'encontre des pâtes importées, il n'aurait pas été possible d'invoquer l'art. 30 du Traité (cf. sur ce point Marenco, « *La giurisprudenza comunitaria sulle misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa (1984-1986)* », *Foro It.*, 1988, IV, 173, point n. 13).

Au contraire, en appliquant les critères décrits ci-dessus dans le corps de ce commentaire, toutes les pâtes fabriquées dans la CEE auraient pu librement circuler dans tous les États membres. La seule limite aurait été la suivante : les seules pâtes mélangées (de blé dur et de blé tendre) n'auraient pu être commercialisées sous la dénomination classique.

La solution adoptée par la Cour, comme l'on sait, a été au contraire de permettre la libre circulation tant du produit en soi, que de la relative dénomination ; et nous avons abondamment examiné, dans le corps de ce commentaire, les inconvénients d'une telle solution pour la libre circulation du yaourt.

(17) Dans le même sens V. Brouwer, « Free movement of foodstuffs and quality requirements : has the Commission got it wrong ? », *Common Market Law Review*, 1988, p. 237.

(18) Document COM (85) 603, désigné aussi comme *Livre blanc-bis*.

(19) Cf. point n. 8 du document cit. ci-dessus à la note 18.

(20) V. Brouwer, *op. cit.* ci-dessus à la note 17, et surtout pp. 248 ss.

justice la tâche de résoudre de manière jurisprudentielle des problèmes délicats qui en revanche demandent des interventions normatives (21). C'est avec un vif plaisir que nous lisons ces critiques, en ce qu'elles reflètent des opinions et des thèses que depuis longtemps nous cherchions de soutenir dans l'espoir de les voir accueillir, même seulement de façon partielle, par quelque institution communautaire.

3. La méthode de la « nouvelle approche »

De toute manière, il ne faut pas exclure que les raisons favorables à une intervention législative des institutions communautaires puissent être enfin accueillies.

Déjà la méthode dénommée de la « nouvelle approche », qui permet à la Communauté d'indiquer dans des directives prévues à cet effet les principes et les objectifs essentiels à atteindre, tout en laissant aux instituts normateurs (ou de normalisation) le soin de procéder à la fixation de règles techniques de fabrication des produits, pourrait constituer une incitation à intervenir avec des instruments appropriés même dans le secteur qui nous intéresse ici. Et l'activité normative de la Commission et du Conseil des ministres résulte être maintenant notablement facilitée après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, qui permet d'approuver des dispositions en matière d'harmonisation à la majorité et non plus à l'unanimité, comme cela a été le cas jusqu'ici.

L'application de cette méthode de la « nouvelle approche » est maintenant facilitée par l'extension de la Directive CEE n.83/189 au secteur des produits alimentaires (22). Une telle directive comporte une collaboration totale de la Commission CEE, des États membres et des Instituts normateurs nationaux (ou de normalisation) coordonnés par le CEN (Comité européen de Normalisation), pour la réalisation de l'introduction d'une discipline uniforme concernant les règles techniques, les spécifications et les « standards » applicables à la fabrication des produits dans tous les États membres.

(21) Cf. Brouwer, *op. cit.* ci-dessus à la note 17, p. 250.

(22) La directive CEE n° 83/189 est publiée au JOCE L 109/1983 p. 8. V. le commentaire de S. Lecrenier, dans la revue *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, p. 177. La directive CEE d'extension aux produits alimentaires du 22 mars 1988 porte le n° 88/182 et est publiée au JOCE L 81/1988, p. 75.

(23) Document COM (88) 501 *in fine* du 28 juillet 1988.

(24) De plus, la perspective de résoudre à coup de prononcé d'arrêt les problèmes ici examinés, afin de libéraliser au maximum la circulation des marchandises à l'intérieur de l'espace communautaire, pourrait provoquer des inconvénients d'un autre type mais également dangereux. Afin de faire face à la concurrence de produits différents qui prétendent employer la même dénomination que ceux de qualité, les producteurs de ces derniers seront, en effet, poussés à défendre avec beaucoup d'énergie et d'agressivité, les caractéristiques particulières de leurs propres produits, en ayant recours à des labels de qualité nationaux. Ces labels sont tout à fait légaux et bénéfiques lorsqu'ils se limitent à promouvoir la qualité des produits ayant des caractéristiques particulières pour les distinguer d'autres produits dépourvus de ces mêmes caractéristiques, mais ils peuvent devenir au contraire des instruments concurrentiels redoutables et injustes s'ils sont utilisés pour nourrir des campagnes publicitaires à visée nationale surtout si elles sont menées de manière à faire apparaître que les produits sans label sont de mauvaise qualité et même jusqu'à faire entendre qu'ils sont nocifs.

4. Perspectives de solution du problème

Pourtant, une indication très intéressante et significative dans le sens ici souhaité, est fournie par un récent document élaboré par la Commission (23). Dans la Communication sur « L'avenir du monde rural » parue le 28 juillet 1988 la Commission reconnaît (p. 40) qu'il convient de « promouvoir au niveau communautaire une politique de qualité des produits ». Successivement, la Commission, tout en précisant dans les faits les modalités pour réaliser un tel objectif, envisage la possibilité d'employer des dénominations spécifiques ou des appellations d'origine qui permettent de distinguer les produits fabriqués selon des normes particulières de qualité. Parmi de tels produits sont compris de façon indicative la charcuterie, le fromage, le beurre et les pâtes de blé dur.

Or nous croyons que celle-ci est la juste voie à suivre. Les produits alimentaires pour lesquels l'élément qualitatif apparaît déterminant, à la vérité pas très nombreux, devront pouvoir être identifiés de manière à garantir la réalité de leurs particularités qualitatives.

Pour ces produits il faudra prévoir des règles et des codes d'usage uniforme dont les Associations de catégorie compétentes, nationales et européennes, ensemble avec la Commission et les Instituts de Normalisation (ou Normateurs), devront rapidement envisager l'élaboration pour en imposer le respect à toutes les entreprises. De cette manière l'on créera les conditions les plus efficaces pour donner une réalisation concrète à ce qui est prévu par l'art. 100A parag. 3 du Traité CEE, introduit par l'art. 18 de l'Acte unique européen, selon lequel la Commission, dans ses propositions d'harmonisation des législations nationales en matière, entre autre, de protection des consommateurs, « se fonde sur un niveau de protection élevé ».

La réalisation d'un tel objectif doit se produire avant l'échéance de 1992, pour éviter que l'abattement des frontières ne se vérifie à un moment où les réglementations nationales sont encore caractérisées par des discordances et des disparités.

Il est bien connu qu'une campagne publicitaire bien orchestrée peut avoir une prise facile sur des consommateurs qui, par les temps qui courent, doutent de chaque produit alimentaire, dont les origines agricoles évoquent l'emploi important d'engrais chimiques, de pesticides, de désherbants, etc. Si cependant la création et l'usage du label national reposent sur un fondement habile tel que celui de la nécessité de protéger le consommateur contre des produits de mauvaise qualité provenant de l'étranger, il est bien probable que se produiront deux conséquences d'efficacité assurée. D'une part le label national, en développant sa fonction naturelle et utile de sélection de produits, permettra au consommateur de distinguer les produits qui présentent des caractéristiques particulières de ceux qui en revanche en sont dépourvus. D'autre part, il mènera en revanche une action complémentaire de pression sur les consommateurs, pour les raisons ci-dessus exposées, en les incitant à préférer les produits nationaux par rapport aux produits provenant des autres États, même si ces derniers sont fabriqués selon les règles et les prescriptions imposées par la loi nationale. En d'autres termes, même les produits possédant toutes les caractéristiques pour se voir attribuer la dénomination correcte, parce qu'ils sont fabriqués selon les règles prescrites et avec les ingrédients spécifiques requis, seraient frappés d'une manière négative par le label national. On aboutirait ainsi au résultat inverse de celui poursuivi par la jurisprudence critiquée ici.

La libéralisation à tout prix des produits, effectuée par la jurisprudence, serait donc réfrénée par des obstacles tout à fait légitimes de nature commerciale. C'est pour cette raison que nous retenons indispensable que la Communauté se mette au travail au plus tôt, en assumant le contrôle de la situation avec les méthodes et les instruments suggérés dans le texte du présent commentaire.



Si l'on ne procèdera pas à introduire la discipline uniforme souhaitée ci-dessus avant l'abattement des frontières, il y aura une augmentation du contentieux à l'intérieur de chaque État membre.

En effet, si le contrôle des frontières est éliminé, le produit qu'auparavant l'entreprise productrice n'exportait pas dans la crainte de le voir bloquer par l'Autorité douanière de l'État importateur, sera sans doute à ce moment exporté. Il s'en suivra une accentuation des contrastes aux points de vente à l'intérieur des États membres où le produit est vendu, avec le danger d'une augmentation des contestations et du contentieux qui auparavant se trouvaient atténués par l'existence de la frontière (uniquement parce que les produits susceptibles de soulever des contestations à la frontière, n'étaient pas exportés).

Précisément les dispositions nécessaires pour assurer un tel résultat doivent être introduites avec une certaine urgence pour la raison supplémentaire d'éviter les difficultés qui pourraient surgir à la suite de l'adoption des dispositions législatives concernant les marques communautaires.

Si l'on examine en effet la proposition de directive du Conseil en matière de marques (publiée au JOCE n. C 351 du 31 décembre 1985) et la proposition de règlement du Conseil sur la marque communautaire (publiée au JOCE n. C 230 du 31 août 1984) l'on comprend aisément quels inconvénients peuvent se vérifier.

Si, par exemple, un producteur qui utilise à l'intérieur du territoire de son propre État, pour un produit alimentaire déterminé, une dénomination non permise dans un autre État membre, voulait vendre ce produit dans cet État, il pourrait contourner l'obstacle en transformant la dénomination contestée en marque communautaire (ou du moins en insérant dans la marque les éléments essentiels qui caractérisent la dénomination concernée).

La recherche d'une solution normative uniforme, dans le sens sus-indiqué, aux problèmes de la production et de la fabrication des produits alimentaires qui présentent des propriétés et des caractéristiques qualitatives particulières est, donc, non seulement indispensable pour garantir la sauvegarde des produits de qualité dans l'intérêt des consommateurs, mais aussi nécessaire pour éviter que la réalisation du marché unique dans un secteur aussi important de l'économie européenne, comme celui des produits alimentaires, ne rencontre des difficultés imprévues dues à la naissance de litiges coûteux et assurément préjudiciables tant aux produits qu'aux entreprises productrices (24).

Ce seul exemple suffit à démontrer que le problème de la libre circulation des produits alimentaires (et non seulement de ceux alimentaires) dans le marché unique européen, mérite une étude d'une attention extrême dans toutes ses perspectives possibles, aux fins de prévenir, avant l'abattement des frontières au sein des États membres, l'explosion d'un contentieux aussi étendu que redoutable.

Une des solutions que l'on pourrait, entre autres, suggérer à la Communauté est, à mon avis, d'essayer de trouver de nouvelles dénominations communautaires pour les produits « nouveaux », qui pourraient être confondus par le consommateur avec les produits traditionnels. Au niveau communautaire, les fabricants pourraient utiliser ces nouvelles dénominations pour la présentation et la publicisation de leurs produits (cette suggestion pourrait rejoindre la proposition de la Commission contenue dans le document cité ci-dessus à la note 23).

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif de la CECA

Lors de sa session des 14/15 novembre 1988, le Conseil a nommé M. J.-J. Schalkx membre du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* en remplacement de M. H. W. J. Peperkamp, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 17 avril 1990.

Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom

Lors de sa session du 26 octobre 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement fédéral allemand, M. F. Beschorner membre du *Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom*, en remplacement de M. C. Johannsen, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de ce comité restant à courir, soit jusqu'au 28 mars 1989.

Suriname

Le 11 novembre 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. Monsieur l'ambassadeur Aloysius Mac Leod, désigné par le gouvernement de la République de *Suriname*, comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, en remplacement de S. E. monsieur l'ambassadeur F. J. Leeftang.

Liberia

Le 11 novembre 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S. E. Monsieur l'ambassadeur Robert C. Tubman, désigné par le gouvernement de la République du *Liberia*, comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S. E. Monsieur l'ambassadeur J. R. Johnson.

II. — Activités communautaires

Recherche et développement : trois programmes spécifiques

Lors de sa session du 17 novembre 1988, le Conseil a arrêté des positions communes concernant les trois programmes suivants :

1. Accès aux grandes installations

Moyennant ce plan, qui a une dotation financière de 30 MECU pour 4 ans (et un effectif de 3 agents), la Communauté accordera un soutien financier pour faciliter l'accès à de grands équipements scientifiques situés dans la Communauté européenne et pour en favoriser ainsi l'exploitation. Il vise entre autres à contribuer à l'amélioration de la compétitivité dans le domaine de la recherche et en même temps au renforcement de la cohésion économique et sociale.

La Commission assurera l'exécution du plan ; elle sera assistée par un Comité consultatif composé des représentants des États membres.

Les objectifs et procédures de réalisation sont les suivants :

le plan revêt la forme d'un certain nombre de mesures temporaires de soutien financier visant à encourager l'accès aux



grandes installations scientifiques et techniques dans la Communauté. Tous les chercheurs en sciences exactes et naturelles ressortissants de l'un des États membres de la Communauté peuvent en principe en bénéficier.

1. OBJECTIFS

Les objectifs précis du plan sont les suivants :

- favoriser l'accès des chercheurs ressortissants des États membres de la Communauté aux grandes installations scientifiques et techniques de la Communauté auxquelles ils n'auraient normalement pas accès ;

- accroître les possibilités de formation offertes aux chercheurs européens afin de leur permettre de mieux utiliser les grandes installations scientifiques et techniques ;

- développer l'utilisation des grandes installations scientifiques et techniques dans la Communauté, au besoin en les adaptant et/ou en leur ajoutant des caractéristiques spéciales.

2. BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS

Le soutien financier de la Communauté peut être accordé à :

- toute organisation de la Communauté qui possède de grands équipements scientifiques et techniques ou une installation présentant un intérêt pour les sciences exactes et naturelles ;

- tout chercheur ou ingénieur qui est ressortissant de l'un des États membres de la Communauté et qui travaille ordinairement dans un laboratoire du secteur public ou privé dans l'un des États membres. Tous les domaines des sciences exactes et naturelles sont éligibles.

3. MODALITÉS DE PROCÉDURE

3.1. Appel de propositions et procédure de sélection

a) la Commission publie un appel de propositions préalables à soumettre par des organisations ou groupes d'organisations de la Communauté qui possèdent une ou plusieurs grandes installations scientifiques et techniques avec des équipements d'expérimentation et/ou d'essai qui pourraient être mis à la disposition de scientifiques ou de chercheurs qui n'ont pas été en mesure de les utiliser jusqu'alors.

La Commission veille également à ce que les scientifiques et les chercheurs qui, dans le cadre du plan, pourraient virtuellement bénéficier de l'accès aux équipements en question, soient informés des possibilités susceptibles d'être mises à disposition. Les propositions préalables provenant des responsables de grands équipements doivent être accompagnées d'une déclaration écrite indiquant l'intérêt exprimé par les nouveaux utilisateurs potentiels.

b) La Commission élabore un projet de liste de présélection des propositions préalables à retenir. Le Comité visé à l'article 3 est informé des propositions reçues et rend un avis sur ce projet de liste de présélection conformément à la procédure exposée à l'article 3 paragraphe 3. La Commission établit alors la liste de présélection des équipements qui est publiée au Journal officiel.

c) La Commission, en se fondant sur la liste de présélection, demande aux responsables des installations et aux utilisateurs potentiels concernés de présenter des « propositions conjointes ». La Commission peut, si nécessaire, prêter son concours à l'organisation de réunions entre les responsables des installations et les utilisateurs potentiels (financement de réunions conjointes, etc.).

d) La Commission soumet la liste des propositions conjointes reçues au comité qui rend, conformément à la procédure exposée à l'article 3 paragraphe 3, un avis sur les opérations en vue d'accorder un soutien financier en application du plan. La Commission procède alors à la sélection définitive des opérations susceptibles de bénéficier du soutien de la Communauté.

3.2. Choix des installations qui bénéficient du soutien de la Communauté

Critères de sélection

La détermination de la valeur du soutien de la Communauté est fondée sur une évaluation de la proposition présentée, sur la base des critères suivants :

a) qualité de l'équipement :

- caractères spécifiques,
- originalité ou unicité,
- actualité,
- gamme des expériences ou essais possibles,
- appui et soutien technique disponible.

b) intérêt manifesté par les utilisateurs potentiels :

- la priorité est accordée aux chercheurs ressortissants d'États membres autres que celui dans lequel la grande installation est située.

c) rentabilité du soutien communautaire :

- le nombre et la qualité des possibilités offertes par l'équipement en contrepartie du soutien communautaire.

d) valeur pour la Communauté :

- importance de l'équipement eu égard au potentiel scientifique et technique global de la Communauté

- valeur des possibilités d'expériences offertes dans la perspective de la réalisation des objectifs scientifiques et techniques de la Communauté (liens éventuels avec les objectifs sectoriels en matière de recherche et de développement)

- valeur de l'équipement dans la perspective du renforcement du potentiel scientifique et technique de certains pays ou régions de la Communauté européenne.

3.3. Mécanismes d'attribution du soutien communautaire aux installations sélectionnées

La Commission conclut avec l'organisation ou l'institution bénéficiaire un accord fixant :

- le montant du financement communautaire ;
- les utilisations auxquelles ces fonds peuvent être affectés, y compris une quantification des possibilités d'accès pour les scientifiques invités ;
- les obligations imposées à l'organisation bénéficiaire ;

Les obligations imposées à l'organisation bénéficiaire consistent entre autres à :

- permettre l'utilisation des équipements et des installations objet de l'accord, sans frais supplémentaires, par des chercheurs n'appartenant pas à l'organisation ou à l'institution bénéficiaire, et ce au cours d'une période fixe de l'année ;

- assurer aux scientifiques invités l'accès aux services scientifiques et techniques annexes situés sur place.

Les contrats spécifient également :

- le paiement, effectué au titre des fonds communautaires, de toutes les dépenses couvertes par le plan, en ce qui concerne les scientifiques et chercheurs invités ;

- les méthodes selon lesquelles les résultats des recherches effectuées en application de l'accord doivent être protégés, diffusés et exploités.

Enfin, la Commission, agissant en coopération avec les installations concernées, prend toutes les mesures appropriées pour assurer la meilleure mise en œuvre possible des opérations choisies (programmation, temps-machine disponible, etc.).

3.4. Rapport sur la mise en œuvre

A la fin de chaque année de soutien communautaire, l'organisation ou l'institut bénéficiaire fait rapport à la Commission sur l'utilisation qui a été faite des fonds qui lui ont été accordés et sur les résultats obtenus à la suite de l'utilisation, par des chercheurs extérieurs, des équipements mis à leur disposition dans le cadre de l'accord signé avec la Commission.

2. Premier programme Éclair

Ce programme a une dotation financière de 80 MECU (avec un effectif de 13 agents). Moyennant un soutien financier à des contrats de recherche, à des actions de coordination, et à des bourses de formation et de mobilité, ce programme vise à associer à l'effort de recherche dans ce domaine des entreprises industrielles ou agricoles, des institutions de recherche, des universités, ou la combinaison de ces différentes entités, établies dans la Communauté, dont les capacités compétitives existantes risqueraient autrement de rester dispersées.

La Commission sera responsable de la mise en œuvre du programme ; elle sera assistée dans cette tâche par un comité consultatif composé de représentants des États membres.

Les détails de ce premier programme pluriannuel d'action sont les suivants :

OBJECTIFS

L'objectif du programme proposé ici est de promouvoir, en Europe, les applications utiles basées sur les progrès récents dans le domaine des sciences de la vie et des biotechnologies. Cet objectif sera atteint par la mise en œuvre d'un programme de recherche précompétitive, de projets de développement technique et d'activités de coordination. Toutes ces actions seront fondées sur une collaboration étroite entre des activités de nature agricole et industrielle et soutenues par des bourses de formation et de mobilité. Le programme contribuera à moyen et à long terme à l'accroissement de la compétitivité européenne dans les activités économiques fondées sur le résultat de ces développements, ainsi qu'au renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté.

Il faudra éviter que ce programme n'engendre des effets nuisibles pour la santé et l'environnement, et ne pose des problèmes en matière de protection et de mise en valeur de la nature.

Les principaux objectifs de ce programme sont énumérés ci-dessous :

- (i) recherche, adaptation et mise au point de produits agricoles destinés à l'industrie ainsi que la recherche et la mise en valeur de nouvelles techniques industrielles pour produire

et transformer des matières premières agricoles en vue de l'élaboration, dans des conditions économiquement rentables, de produits industriels qui répondent aux besoins du marché ;

- (ii) recherche et mise au point d'intrants industriels pour l'agriculture, tels que pesticides et engrais, et de systèmes de contrôle et de lutte contre les maladies qui soient moins préjudiciables ou mieux adaptés à l'environnement : réduction et élimination des sous-produits de fabrication par récupération des ressources et limitation des déchets.

CONTENU

Le programme se présentera sous la forme des actions suivantes :

1. ÉVALUATION DES CARACTÉRISTIQUES ET PRODUCTION DE NOUVELLES ESPÈCES ET DE NOUVEAUX ORGANISMES

Cette activité portera sur des essais, à une échelle appropriée et dans des conditions diverses, d'espèces ou d'organismes nouveaux ou modifiés (plantes, animaux d'élevage, autres), en vue de tester leur comportement.

Leur résistance aux maladies et aux parasites, les besoins en intrants, l'adéquation au traitement industriel, la nutrition animale et l'acceptabilité par le marché de l'organisme, de ses constituants et des produits de sa transformation. Un accent particulier sera mis sur l'utilisation de nouvelles méthodes biotechnologiques pour l'identification, la caractérisation, la sélection, la modification, la propagation, la culture et les autres aspects du développement et l'évaluation des organismes.

2. PRODUITS INDUSTRIELS ET SERVICES

Il s'agira de viser, dans ce domaine, à la mise au point :

- 2.1. d'intrants plus efficaces et plus précis pour l'agriculture obtenus par des activités de recherche et développement basés sur l'utilisation des sciences de la vie et les biotechnologies, orientés vers la création de produits et de services pour l'agriculture présentant des avantages en termes de spécificité, d'efficacité, d'amélioration de la performance des plantes et des animaux d'élevage, de l'adéquation au traitement en aval et/ou à la mise sur le marché des produits agricoles tout en évitant les éventuels effets marginaux non souhaités ;

- 2.2. de procédés d'extraction, de production et de transformation rendus plus spécifiques et plus efficaces par les activités de recherche et de développement sur les méthodes susceptibles d'accroître l'utilisation et la valeur de la production agricole par extraction, transformation ou tout autre procédé, dans l'industrie ou ailleurs, qui par des moyens biotechnologiques ou autres, font un meilleur usage des propriétés intrinsèques de ces matériaux.

3. APPROCHES INTÉGRÉES

Ce domaine couvre :

- 3.1. la valorisation de la récolte entière par la mise au point, par des systèmes d'essais, de techniques de récolte de la plante entière, de sa conservation et de son fractionnement en composantes adaptées aux applications en aval. De telles actions devraient être d'une dimension qui permette l'évaluation économique et une participation importante des secteurs industriels et agricoles. Priorité sera donnée à des projets utilisant les biotechnologies avancées ;



3.2. des études et des projets de développement en vue de l'utilisation intégrée des nouvelles technologies articulées autour de l'exploitation conjointe des progrès de la connaissance des phénomènes biologiques ainsi que de techniques et d'équipements agricoles de haute technologie.

4. MISE EN OEUVRE

La mise en œuvre des projets se fera par des actions de recherche et de développement à frais partagés et par des activités de coordination. Des bourses de formation et de mobilité feront également partie du programme de manière à permettre de réunir des compétences utiles sur chacun des projets et de promouvoir une diffusion efficace de la connaissance qui en résultera. Le programme comportera également l'organisation de réunions, la consultation d'experts, la réalisation d'études sur des sujets connexes, et la diffusion de l'information sur les progrès et les résultats des projets auprès de tous les groupes appropriés.

Chaque proposition devra comporter une déclaration relative à l'impact sur l'environnement indiquant les effets éventuels du projet sur l'homme, la faune, la flore, les sols, l'eau, l'air et sur les interactions entre ces divers facteurs. Cette déclaration devra également comporter l'engagement du respect des règles nationales de sécurité existantes.

Les contrats conclus par la Commission régleront les droits et obligations de chaque partie, ainsi que les modalités de diffusion, de protection et d'exploitation des résultats des recherches.

3. Stimulation de la science économique — SPES

Ce programme, avec une dotation financière de 6 MECU — et un effectif de 2 agents — complète pour le domaine de la science économique l'effort de stimulation communautaire de l'utilisation des ressources humaines en matière de R&D entrepris avec le deuxième programme « SCIENCE » pour les domaines des sciences exactes et naturelles.

La Commission sera responsable de la mise en œuvre du programme. Dans le cadre de cette mise en œuvre, elle sera habilitée à négocier des accords avec des organisations internationales, avec les pays COST ou d'autres pays européens ayant des accords-cadre de coopération scientifique et technique.

Les objectifs et la synthèse du programme sont les suivants :

1. Le programme consiste en un ensemble d'activités visant la constitution, à l'échelle de la Communauté, d'un réseau de coopération et d'échanges entre économistes du niveau professionnel le plus élevé.

Ces activités ont pour but :

- de stimuler la mobilité des économistes de la Communauté ainsi que la coopération entre chercheurs des pays de la Communauté dans le cadre de projets ou réseaux de recherche communs ;

- d'améliorer la formation en incitant les étudiants en doctorat et les chercheurs des pays membres de la Communauté à poursuivre leurs travaux dans des universités ou centres de recherche de la Communauté autres que ceux de leur pays d'origine ;

- d'encourager les jeunes économistes à revenir dans la Communauté s'ils travaillent depuis un certain temps dans des centres de haut niveau dans des pays non communautaires et

- de favoriser ou de soutenir l'échange des connaissances et des informations entre les chercheurs en science économique des pays membres de la Communauté.

2. Le programme est mis en œuvre au moyen des actions suivantes :

- bourses, allocations de recherche, subventions à des réseaux ou des projets de recherche multinationaux et

- subsides pour des cours de formation de haut niveau, organisés en coopération avec les communautés scientifiques concernées et facilitation de la réalisation d'enquêtes et d'études ainsi que de l'accès à des banques de données.

3. Pourront être prises en considération les demandes de soutien financier introduites par des particuliers ou des institutions, répondant à chacun des critères suivants :

- a) haut niveau scientifique ;
- b) aspects multinationaux européens (coopération transnationale ou activité en dehors du pays d'origine) ;
- c) intérêt européen du contenu de la recherche, soit en termes de valeur scientifique générale, soit en termes de contenu analytique appliqué.

Lorsque la qualité scientifique et technique est comparable, une attention particulière est accordée aux projets susceptibles de réduire les disparités de développement scientifique et technique entre les États membres et de contribuer par là même à la cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

4. Les sujets de recherche comprennent notamment :

- i) le programme du marché intérieur de la Communauté et les problèmes d'analyse micro-économique, y compris l'organisation industrielle et l'économie des politiques réglementaires (par exemple normes) ;

- ii) l'économie de l'intégration européenne, y compris les problèmes de relations régionales nord-sud à l'intérieur de l'Europe ;

- iii) les facteurs de croissance économique en Europe occidentale, y compris les facteurs dynamiques comme la technologie avancée et l'innovation, et les contraintes, comme les considérations d'environnement ;

- iv) les problèmes systémiques dans le domaine monétaire et la coordination de la politique macro-économique et fiscale ;

- v) les problèmes de politique commerciale et le rôle de l'Europe occidentale dans la division internationale du travail ;

- vi) les problèmes d'emploi, de santé et de politique sociale, qui présentent des caractéristiques assez différentes en Europe occidentale par rapport aux États-Unis et au Japon, ainsi que

- vii) les problèmes de méthodologie ou de modélisation en rapport avec les sujets mentionnés ci-dessus ou présentant un intérêt fondamental par ailleurs, la mise au point de concepts statistiques et d'indicateurs appropriés de la cohésion technique et économique ainsi que de modèles économiques plus précis.

Marché intérieur de l'énergie — Conclusions du Conseil du 8 novembre 1988

Le Conseil a procédé à un débat approfondi portant sur la question de la mise en œuvre du marché intérieur de l'énergie. Il s'est fondé à cet égard sur le document de la Commis-

sion intitulé « Marché intérieur de l'énergie », ainsi que sur ses propres travaux à la suite de sa session du 9 juin 1988.

Le Conseil a souligné, comme lors de sa session du 9 juin 1988 ainsi qu'à l'occasion de la réunion informelle des ministres de l'Énergie à Athènes du 24 septembre 1988, l'importance du document de travail de la Commission et il a été souligné que ce document représente une contribution importante pour parvenir à un marché intérieur de l'énergie. Le Conseil a aussi admis l'approche globale présentée par la Commission qui préconise des progrès parallèles dans les différents cadres d'action pour réaliser le marché intérieur de l'énergie.

Compte tenu de ses débats, le Conseil a abouti aux conclusions suivantes :

1. Le marché intérieur de l'énergie doit contribuer à la réalisation du Grand marché de 1992 et au renforcement des acquis de la politique énergétique de la Communauté. Il devra contribuer également à renforcer la compétitivité de l'économie européenne et à servir de support au développement de la Communauté.

2. La création du marché intérieur de l'énergie :

- devra avoir des conséquences bénéfiques pour les consommateurs dans la Communauté et pour la compétitivité de ses industries ;

- devra également constituer un élément important pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Communauté ;

- devra faciliter l'accroissement des échanges énergétiques entre les États membres ;

- devra renforcer la solidarité entre les États membres ;

- devra améliorer la capacité d'adaptation et de développement des entreprises.

3. La réalisation d'un équilibre satisfaisant entre l'énergie et l'environnement — conformément aux dispositions de l'Acte unique — doit constituer un objectif important des travaux de la Communauté ; dans cette optique le Conseil a noté avec satisfaction l'intention de la Commission d'approfondir sa réflexion et de préparer le plus rapidement possible, un programme cohérent en cette matière.

4. Le marché intérieur de l'énergie est aussi fonction du développement des infrastructures énergétiques efficaces. Dans ce cadre, il devra être tenu compte de l'objectif de la cohésion économique et sociale repris dans l'Acte unique ainsi que des spécificités propres aux régions, en particulier celles situées dans la zone périphérique de la Communauté. Les efforts dans ce sens devraient être soutenus par les instruments de soutien financier communautaires disponibles.

5. Le développement et la dissémination des nouvelles technologies dans le domaine de l'énergie sont d'une importance primordiale s'agissant de la diminution de la dépendance énergétique de la Communauté. A ce sujet il a été rappelé l'importance des programmes déjà en cours de réalisation et dont une évaluation est attendue de la part de la Commission.

6. Face à l'importance des travaux à entreprendre, le Conseil a marqué sa détermination, lors de ses prochaines sessions consacrées aux questions énergétiques, de s'attacher tout particulièrement à ces questions, y compris aux dossiers qui, sans relever exclusivement du secteur de l'énergie, sont d'une importance majeure pour ce secteur.

7. Enfin, le Conseil a pris note des informations que la Commission lui a communiquées sur la suite des travaux et, notamment de son intention d'aboutir le plus vite possible à un programme d'action et de lui soumettre, avant la fin de 1989, un rapport sur l'avancement des travaux ainsi que des rapports et propositions spécifiques s'agissant de secteurs particuliers. Il a invité, en outre, la Commission à le tenir régulièrement informé de l'état d'avancement du dossier relatif au marché intérieur de l'énergie.

Objectifs énergétiques communautaires

Lors de sa session du 8 novembre 1988, le Conseil, poursuivant les travaux déjà engagés lors de sa session du 9 juin 1988, a procédé à un examen des politiques énergétiques des États membres et de leur convergence au regard des objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995. Ce même examen était le premier à intervenir dans le cadre de la résolution du Conseil du 16 septembre 1986, déterminant les objectifs précités.

Les conclusions adoptées par le Conseil et qui figurent en annexe couvrent à la fois les problèmes horizontaux du secteur énergétique, ainsi que les questions afférentes aux différents objectifs sectoriels. Le Conseil réitère également l'utilité de développer, dans le domaine de l'énergie, les relations extérieures de la Communauté grâce à une approche coordonnée, notamment sur la base de consultations régulières entre les États membres de la Commission.

ANNEXE

CONCLUSIONS DU CONSEIL CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DES « OBJECTIFS ÉNERGÉTIQUES COMMUNAUTAIRES POUR 1995 »

Le Conseil a procédé à un examen approfondi des politiques énergétiques des États membres pour faire le point sur la mise en œuvre des objectifs de politique énergétique de la Communauté pour l'année 1995. Cet examen a été effectué sur la base de la communication de la Commission, en date du 19 avril 1988, concernant l'« examen des politiques énergétiques des États membres et des objectifs de la Communauté en matière de politique énergétique pour 1995 », pour la première fois et conformément au point 9 de la résolution du Conseil du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995 et la convergence des politiques des États membres.

Le Conseil constate qu'en dépit de la baisse des prix du pétrole et d'une situation détendue sur le marché de l'énergie, des progrès ont été réalisés dans la restructuration du secteur énergétique. Dans certains domaines toutefois, les objectifs fixés pour l'année 1995 pourraient ne pas être atteints. Plus précisément, le Conseil est parvenu lors de son examen aux conclusions suivantes :

1. La restructuration du secteur énergétique engagée depuis les deux crises pétrolières en vue d'aboutir à une utilisation rationnelle de l'énergie et à la diversification des sources d'énergie et de l'approvisionnement a été poursuivie dans la Communauté au cours des dernières années, mais à un rythme moins soutenu qu'auparavant. En raison notamment des incertitudes persistantes à long terme sur le marché du pétrole, le Conseil réaffirme la nécessité de maintenir la politique définie au sein de la Communauté par les objectifs énergétiques pour 1995 et, au besoin, de la renforcer.

Compte tenu des risques persistants à long terme en matière d'approvisionnement énergétique ainsi que dans l'intérêt d'une utilisation appropriée des ressources au regard de l'environnement, le Conseil invite les gouvernements, les entreprises et les consommateurs à ne pas tirer des conclusions erronées de la détente que l'on constate actuellement



sur le marché énergétique et à poursuivre les efforts engagés dans le passé et couronnés de succès, notamment en vue de réaliser des économies d'énergie.

2. Le Conseil constate que la tendance à l'amélioration de l'intensité énergétique s'est affaiblie au cours des dernières années et que l'objectif consistant à améliorer le rendement de la demande finale d'énergie, d'au moins 20 % d'ici à 1995, risque de ne pas être atteint. Le Conseil juge dès lors indispensable de suivre encore plus attentivement l'évolution du processus d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le Conseil attire l'attention sur la récente recommandation de la Commission relative à l'exploitation de possibilités supplémentaires d'économies d'énergie, en faisant financer par des tiers des investissements en matière d'efficacité énergétique. D'autres actions pourraient s'avérer souhaitables si le risque de ne pas aboutir à l'objectif visant l'intensité énergétique devait se réaliser.

3. Le Conseil partage l'avis de la Commission selon lequel des problèmes ne sont pas à craindre dans le domaine de l'approvisionnement électrique au regard de l'évolution d'ici à 1995 telle qu'elle est actuellement prévisible. Il attire toutefois l'attention sur le fait que les décisions concernant l'augmentation nécessaire des capacités de production, de transport et de distribution devraient être prises en temps utile avant 1995. Le Conseil rappelle qu'une part de plus de 15 % d'hydrocarbures dans l'approvisionnement électrique de la Communauté ne serait pas compatible avec les objectifs de la Communauté et que tous les États membres doivent, compte tenu de leurs spécificités, contribuer à la réalisation de l'objectif précité.

Il relève que les besoins en électricité dans la Communauté continueront, même en cas d'utilisation de nouvelles technologies, à être couverts essentiellement par les combustibles solides, par l'énergie nucléaire et, de manière croissante, par les énergies renouvelables, y compris l'hydro-électricité traditionnelle.

4. Le Conseil invite la Commission à examiner les modalités pour parvenir à un accroissement de la flexibilité et de la sécurité d'approvisionnement et à un approvisionnement au moindre coût, grâce à un développement des échanges et une plus grande ouverture des marchés, en tenant compte de la situation énergétique dans chaque État membre.

5. Les prévisions relatives à l'utilisation des combustibles solides, pour lesquels les objectifs de politique énergétique prévoient un accroissement de la part de la consommation d'énergie d'ici à 1995, sont particulièrement aléatoires, surtout en raison de la consommation future d'électricité. Si l'on se fonde sur les tendances actuelles, il est assez probable que la consommation baissera ou restera constante d'ici à 1995.

Le Conseil y voit essentiellement la conséquence de la diminution de la demande et de la baisse des prix de l'énergie intervenues depuis 1986, qui a réduit la compétitivité des combustibles solides notamment dans la Communauté. A cela s'ajoutent des problèmes dus au fait que ces combustibles sont moins bien acceptés en matière de protection de l'environnement.

Le Conseil estime nécessaire de poursuivre les efforts pour :

- encourager la consommation des combustibles solides dans la Communauté ;
- améliorer la compétitivité des capacités de production, dans la Communauté, de ces combustibles.

Il prend acte que la Commission vient de lui présenter un premier rapport sur l'application, à ce jour, de la décision rela-

tive au régime communautaire des interventions des États membres en faveur de l'industrie houillère.

6. Le Conseil souligne la nécessité de poursuivre des efforts visant à la recherche de solutions équilibrées pour l'énergie et l'environnement, en recourant aux meilleures technologies existantes économiquement justifiées et en améliorant le rendement énergétique, tout en tenant compte du souhait de limiter des distorsions de concurrence sur les marchés énergétiques, au moyen d'une approche plus coordonnée en matière d'environnement dans la Communauté.

Le Conseil prend note de l'intention annoncée par la Commission d'examiner la possibilité d'un programme concernant l'énergie et l'environnement.

7. Le Conseil escompte que l'objectif fixé pour la Communauté, qui consiste à limiter la part du pétrole à environ 40 % de la consommation énergétique et à moins d'un tiers des importations nettes, pourra être atteint en dépit de la baisse des prix du pétrole. En raison de l'incertitude qui plane sur l'évolution future, il estime toutefois nécessaire de surveiller attentivement, de façon encore plus continue et détaillée, le marché et l'évolution structurelle ultérieure, et plus particulièrement les possibilités d'économies dans le secteur du transport.

8. L'objectif, fixé en matière d'utilisation du gaz qui prévoit le maintien de la part de celui-ci dans la consommation d'énergie jusqu'en 1995, devrait de l'avis de la Commission pouvoir être atteint. Le Conseil y voit une contribution positive à l'approvisionnement énergétique.

9. Le Conseil attache une importance particulière aux énergies nouvelles et renouvelables, en tenant compte de leur viabilité économique, dans l'approvisionnement énergétique futur, même si l'on ne peut escompter qu'un faible accroissement de leur part d'ici à 1995, en dépit des efforts entrepris déjà dans le passé. La compétitivité de ces énergies a souffert de la baisse des prix des formes traditionnelles d'énergie. Dans ce contexte, le Conseil a adopté récemment une recommandation sur le développement de l'exploitation des énergies renouvelables dans la Communauté.

10. Le Conseil relève que les énergies nouvelles et renouvelables, de même que les nouvelles technologies d'économies d'énergie, constituent des exemples de la grande importance que revêt, comme souligné dans les objectifs 1995, la promotion continue et raisonnablement diversifiée des innovations technologiques par le biais de la recherche, du développement et de la démonstration.

A cet égard, le Conseil attend avec intérêt l'évaluation, annoncée par la Commission, des programmes actuellement en cours. Il escompte que cette évaluation fera apparaître une contribution importante pour la réalisation de l'objectif de promotion précité.

11. Le Conseil reconnaît que les problèmes particuliers en matière d'énergie des régions défavorisées de la Communauté (interconnexion, diversification des approvisionnements, développement des ressources locales, etc.) doivent être traités, de manière conforme au jeu du marché et de façon à répondre aux besoins de ce dernier, dans le contexte des objectifs énergétiques 1995 ainsi que des objectifs de cohésion économique et sociale fixés par l'Acte unique européen.

Sont à cet égard importants : au premier chef, l'augmentation considérable — d'ici à 1993 — de la dotation des Fonds structurels décidés lors du Conseil européen des 11/12 février 1988 ; le programme communautaire Valoren ; les actions prévues au titre des programmes de recherche et de démonstration pour les technologies énergétiques ; la planification énergétique mise en œuvre par la Commission.

Le Conseil invite la Commission à examiner, pour lui faire rapport, les mesures spécifiques — communautaires et/ou nationales — qui doivent être prises dans ce cadre.

12. Le Conseil réitère l'utilité du développement, dans le domaine de l'énergie, des *relations extérieures de la Communauté* grâce à une approche coordonnée, notamment sur la base de consultations régulières entre les États membres et la Commission.

13. Le Conseil souligne que l'analyse détaillée des politiques des États membres et les conclusions correspondantes ont été effectuées par la Commission sous sa propre responsabilité et conformément aux conclusions du Conseil de novembre 1984. Le Conseil invite les États membres à tenir compte des conclusions de cet examen dans le cadre de leurs possibilités au niveau de la politique énergétique nationale et à la lumière du concept de la *solidarité communautaire* défini dans les objectifs de politique énergétique, selon lequel tous les États membres doivent déployer des efforts d'intensité équivalente en fonction de leurs particularités dans le domaine énergétique ainsi que de leurs possibilités spécifiques et des contraintes matérielles.

A ce propos, le Conseil prend acte du rapport du secrétaire général du Conseil sur les discussions approfondies qui ont été consacrées à cette question, ainsi que des objections que les conclusions de la Commission ont, sur certains points, entraînées de la part d'États membres.

Promotion de la coopération entre les entreprises de service public et les auto-producteurs d'électricité

Lors de sa session du 8 novembre 1988, le Conseil a adopté, sur proposition de la Commission, une recommandation fondée sur l'article 235 du traité CEE sur laquelle le Parlement européen, ainsi que le Comité économique et social avaient été appelés à émettre leurs avis.

Cette recommandation, reproduite en annexe, s'inscrit dans la ligne des textes, précédemment adoptés par le Conseil, visant l'apport d'une contribution plus grande des énergies nouvelles et renouvelables au bilan énergétique de la Communauté. Son objectif essentiel vise à l'introduction, en vue de promouvoir l'auto-production d'électricité sur la base des énergies renouvelables et pour ce qui est des énergies produites à partir de déchets et de la production combinée chaleur/électricité (RDC), d'un cadre de coopération entre les entreprises de service public et tous les auto-producteurs basés sur le RDC. Ce cadre de coopération est destiné à régler leurs conditions d'échanges d'électricité en termes de prix et de quantité selon des principes communs.

ANNEXE

RECOMMANDATION PORTANT SUR LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION ENTRE LES ENTREPRISES DE SERVICE PUBLIC ET LES AUTO-PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 235,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social ;

considérant que, dans sa résolution du 16 septembre 1986 concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique

communautaire pour 1995 et la convergence des politiques des États membres, le Conseil a adopté les objectifs sectoriels consistant en une utilisation plus efficace de l'énergie dans tous les secteurs et en une contribution plus grande des énergies nouvelles et renouvelables ;

considérant que, conformément à sa résolution du 26 novembre 1986 portant sur une orientation communautaire de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie, le Conseil a adopté, le 9 juin 1988, la recommandation 88/349/CEE concernant le développement de l'exploitation des énergies renouvelables dans la Communauté ;

considérant que, le 25 octobre 1977, le Conseil a adopté la recommandation 77/714/CEE concernant la création d'organes ou comités consultatifs dans les États membres en vue de promouvoir la production combinée de chaleur et de force et la valorisation de la chaleur résiduelle ;

considérant que la Production combinée chaleur-électricité (PCCE) ainsi que les énergies produites à partir de déchets (incinération de déchets urbains et chaleur résiduelle de l'industrie) sont susceptibles d'apporter avec leurs potentiels d'utilisation efficace d'énergies primaires épuisables ou de substitution de pétrole une contribution importante à la réalisation des objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995 ;

considérant que la production d'électricité constitue un champ d'application commun tant pour les énergies renouvelables et celles produites à partir de déchets que pour la production combinée chaleur-électricité (RDC) et revêt, par conséquent, une importance capitale pour le développement de ces possibilités d'approvisionnement énergétique ;

considérant que, pour des raisons inhérentes, ces procédés de production d'électricité ne se prêtent, pour l'essentiel, qu'à l'auto-production en dehors de l'approvisionnement public ;

considérant que la rentabilité de l'auto-production basée sur les RDC dépend également des conditions de coopération avec les entreprises de service public en termes de fourniture d'électricité excédentaire, d'achat d'électricité supplémentaire et de maintien de capacités de réserves ;

considérant que l'existence de certaines dispositions légales et administratives peut faire obstacle au développement de l'auto-production basée sur les RDC ;

considérant que le prix de l'électricité livré par l'auto-producteur au réseau public devrait s'orienter autant que possible vers les coûts qu'il est possible d'éviter au niveau de l'approvisionnement public, afin de garantir des revenus appropriés à l'auto-producteur ;

considérant qu'un cadre de mesures appropriées devrait régler la coopération entre auto-producteurs et entreprises de service public au moyen de principes communs et créer ainsi des conditions plus favorables au développement, dans la Communauté, d'une auto-production d'électricité basée sur les RDC.

RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES :

1) d'introduire, en vue de promouvoir l'auto-production d'électricité sur la base des énergies renouvelables, des énergies produites à partir de déchets et de la production combinée chaleur-électricité (RDC), un cadre de coopération entre les entreprises de service public et tous les auto-producteurs basés sur les RDC, destiné à régler leurs conditions d'échanges d'électricité en termes de prix et de quantité selon des principes communs ;



2) de faciliter la création de ce cadre par l'introduction de critères contractuels uniformes :

- soit par accord volontaire entre les parties intéressées,
- soit, s'il s'avère nécessaire, en arrêtant des dispositions légales ou administratives spécifiques,

et d'adapter les dispositions légales et administratives existantes qui font obstacle à ces critères. En outre, il conviendrait d'examiner s'il est nécessaire de définir une procédure spécifique destinée à résoudre des litiges concernant les conditions contractuelles ;

3) d'assurer, dans le cadre de ces accords ou dispositions :

a) que les entreprises de service public soient obligées d'offrir l'achat des quantités d'électricité disponibles en provenance de l'auto-production basée sur les RDC, à condition que cette obligation ne porte pas atteinte au bon fonctionnement économique des installations existantes des entreprises de service public ;

b) que, en ce qui concerne les quantités, l'auto-production basée sur les RDC, dans la mesure où l'intérêt public ne s'y oppose pas, soit autorisée, en principe, et ne soit entravée ni par des dispositions légales et administratives ni par des conditions imposées par les entreprises de service public ;

c) en ce qui concerne le prix :

— que la rémunération des fournitures, au réseau public, de l'électricité provenant de l'auto-production basée sur les RDC :

- soit, en principe, basée sur les coûts moyens à long terme que les entreprises de service public peuvent éviter dans leur zone d'approvisionnement,

- corresponde au moins aux coûts variables que les entreprises de service public peuvent éviter, c'est-à-dire pour l'essentiel aux économies réalisées au niveau des coûts de combustible,

- garantisse à l'auto-producteur une rémunération supplémentaire, dans la mesure où il permet au système public de réaliser des économies au niveau des coûts d'investissements lors de la production ou de l'achat d'énergie électrique. Le niveau de cette rémunération devrait varier en fonction de la disponibilité de la capacité d'auto-production, notamment lors des périodes de charge maximale ;

— que la rémunération des achats d'électricité en provenance du réseau public soit fixé de telle manière que les auto-producteurs soient traités de la même façon que les clients comparables qui ne disposent pas de moyens d'auto-production ;

— que les règles concernant cette rémunération soient fixées de manière aussi transparente que possible ;

4) de faire rapport à la Commission, dans un délai de trois ans, sur le développement de la coopération entre les entreprises de service public et les auto-producteurs d'électricité.

Compatibilité électromagnétique

Lors de sa session du 14 octobre 1988, le Conseil est arrivé à un accord de principe sur une position commune au sujet de la proposition de directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique. Il s'agira de la 4^e Directive élaborée dans le cadre de la résolution du 7 mai 1985 sur la nouvelle approche en matière d'harmonisation des réglementations techniques.

Le dispositif de la directive s'appliquera aux appareils susceptibles de créer des perturbations électromagnétiques ou dont le fonctionnement est susceptible d'être affecté par ces perturbations.

Elle fixe les exigences de protection en ces matières ainsi que les modalités de contrôle qui s'y rapportent.

Les appareils qu'elle couvre doivent être construits de telle sorte que :

- les perturbations électromagnétiques générées soient limitées à un niveau permettant aux appareils de radio et télécommunication et aux autres appareils de fonctionner conformément à leur destination ;

- les appareils aient un niveau adéquat d'immunité intrinsèque contre les perturbations électromagnétiques leur permettant de fonctionner conformément à leur destination.

A titre illustratif, la directive s'applique aux radios et télévisions, équipements industriels, appareils médicaux et scientifiques, appareils ménagers, éducatifs, électroniques, lampes fluorescentes, etc. Ces appareils font parti d'un secteur de grande importance dans les échanges communautaires.

La directive a une portée d'application générale, toutefois elle n'exclut pas l'établissement d'exigences de protection spécifiques communautaires pour certains appareils particuliers, qui se substituent aux dispositions générales.

La directive permettra la libre circulation des appareils en ce qui concerne la compatibilité électromagnétique pour autant qu'ils répondent aux dispositions de celle-ci :

- soit qu'ils répondent à des normes nationales transposant des normes harmonisées dont les références ont été publiées au Journal officiel des Communautés européennes, étant donné que ces normes harmonisées seront élaborées par le CENELEC reconnu comme étant l'organisme compétent en la matière ;

- soit à des normes nationales répondant aux objectifs de protection de la directive indiquée ci-dessus lorsque pour les domaines couverts des normes harmonisées n'existent pas encore. Dans ce cas une procédure de contrôle communautaire spécifique est établie pour veiller à ce que les normes satisfassent entièrement aux exigences de la directive.

La conformité des appareils aux dispositions de la directive sera attestée par une déclaration CE de conformité délivrée par le fabricant ainsi que par une marque CE de conformité apposée sur l'appareil.

La position commune sera transmise, après mise au point des textes, au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération prévue dans l'Acte unique.

L'entrée en vigueur des dispositions de la directive est prévue pour le 31 décembre 1992.

Marchés publics de travaux

Lors de sa session du 14 octobre 1988, le Conseil a marqué son accord de principe sur la position commune relative à la proposition de directive sur les marchés publics de travaux qui modifie la directive existant dans la matière depuis 1971.

Les marchés publics ont une importance de plus en plus grande dans l'économie européenne et, de ce fait, cet accord représente un pas important dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur de 1992.

Le texte de la future directive rendra les procédures de passation des marchés publics de travaux plus transparentes, en assurant la possibilité pour les entrepreneurs d'y participer à pied d'égalité dans tous les États membres.

Par rapport à la directive de 1971, le nouveau texte étend le champ d'application de la directive à des entreprises privées pour des travaux d'infrastructures subventionnés directement à plus de 50 % et aux concessions pour l'exécution des travaux publics. Le seuil à partir duquel les marchés publics seront soumis au régime de la directive est établi à 5 000 000 ECU.

Les règles de publicités sont plus étendues. La directive prévoit entre autres, une pré-information au J.O. des Communautés européennes sur les caractéristiques essentielles des futurs marchés afin de permettre aux entreprises de préparer convenablement leurs offres. Elle prévoit également une publication des résultats des marchés passés.

La future directive prévoit aussi, pour la première fois, que les pouvoirs publics doivent se référer à des normes européennes et des spécifications techniques acceptées au niveau européen et auxquelles doivent satisfaire les entreprises exécutant des marchés.

Cette position commune sera transmise au Parlement européen pour deuxième lecture, conformément à la procédure de coopération introduite par l'Acte unique. Après adoption, les États membres disposeront d'un an pour mettre en œuvre cette directive. Toutefois cette période sera prolongée jusqu'au 1^{er} mars 1992 pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal.

Le Conseil est par ailleurs saisi d'une proposition de directive prévoyant certaines mesures de recours et de contrôle en matière de marchés publics, destinées à renforcer l'application effective des règles établies par la directive « marchés publics de travaux » ainsi que par la directive « marchés publics des fournitures » adoptée le 22 mars 1988.

Enfin, le Conseil vient d'être saisi par la Commission de deux propositions de directives visant l'ouverture des marchés passés dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports et des télécommunications qui jusqu'à présent sont exclus du régime des directives sur les travaux et sur les fournitures.

Coopération en matière de protection civile

Le Conseil, et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil le 4 novembre 1988, ont approuvé la résolution suivante, relative aux nouveaux développements de la coopération communautaire en matière de protection civile :

LE CONSEIL ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL

rappelant la résolution du 25 juin 1987 relative à la mise en place d'une coopération communautaire en cette matière ;

ayant pris connaissance de la communication de la Commission relative aux nouveaux développements de la coopération communautaire en matière de protection civile ;

vu les premiers résultats obtenus suite à la mise en œuvre de cette résolution et la réalisation des premières actions décidées dans ce cadre ;

convaincus que la poursuite de cette action et des nouvelles initiatives au niveau communautaire couvrant toute une

série de secteurs liés à la protection du citoyen et de ses biens, de l'assistance et à la solidarité en cas de crise grave, de catastrophe naturelle ou d'origine humaine, contribuerait davantage à faire progresser l'Europe des citoyens ;

convaincus que la réalisation des actions retenues par la résolution du 25 juin 1987, a posé les premiers éléments d'une gestion plus rationnelle et coordonnée des situations de crise résultant de catastrophes dont l'ampleur peut dépasser la capacité d'intervention de l'État membre concerné ;

convaincus que des nouvelles initiatives et des mesures appropriées en ce domaine favoriseraient également la coordination et l'intégration des connaissances actuelles, des moyens et des possibilités existants au point de vue technique et scientifique et une meilleure mobilisation des ressources humaines ;

soulignant que les nouvelles mesures n'interviennent pas dans la gestion ou la mise au point des plans d'urgence par les États face aux catastrophes ;

considérant qu'un certain nombre de risques, dont les risques nucléaires, continuent de faire l'objet de procédures spécifiques qui leur sont applicables ;

considérant l'opportunité dans le cadre d'une meilleure protection de créer un numéro d'appel d'urgence ainsi que souhaité par les orientations dégagées par le Conseil (télécommunications) du 11 juin 1988 ;

considérant qu'il y a lieu d'utiliser dans le cadre de la protection civile les possibilités offertes par les récents développements en matière de télécommunications ;

convaincus de la nécessité de procéder à de larges campagnes d'information en matière de protection civile ;

1. PRENNENT NOTE des travaux menés par la Commission, en liaison avec les États membres, concernant l'inventaire des banques de données en matière de protection civile et de leurs systèmes ;

2. CONVIENNENT de favoriser un meilleur échange des informations contenues dans les banques de données existantes dans les pays membres ;

3. PRENNENT ACTE de l'intention de la Commission d'évaluer, en collaboration avec les experts nationaux — dans un délai maximum de 12 mois — les besoins des États membres par rapport, notamment, à la faisabilité d'un système d'inter-connexion de banques de données tel que décrit dans sa communication. Le cas échéant, et moyennant nouvelle saisine du Conseil, une phase pilote, concernant l'organisation d'une réponse commune aux besoins, pourrait être lancée ;

4. DEMANDENT à la Commission de prendre des initiatives pour réaliser — avant 1990 — un lexique de terminologie multilingue en matière de protection civile dont la nécessité est reconnue non seulement sur le plan technique (banques de données), mais aussi pour faciliter la communication technique entre les équipes de secours appelées à intervenir dans des situations d'urgence au-delà de leurs frontières ;

5. SOULIGNENT l'opportunité de la création d'un numéro d'appel unique complémentaire pour toute l'Europe, pouvant notamment permettre de s'adresser en cas d'urgence aux services de secours nationaux compétents, dont l'introduction dans les États membres devrait s'effectuer progressivement ;



6. DÉCIDENT qu'il est nécessaire d'améliorer la transmission des informations nécessaires à la prévention et au contrôle des catastrophes en favorisant l'utilisation de systèmes d'information et de télécommunication avancés et notamment des moyens aérospatiaux. A cette fin, ils appuient l'intention de la Commission de procéder avant fin 1989 avec les experts nationaux à un inventaire des besoins ainsi qu'à l'analyse des moyens qui permettraient de les satisfaire et de tirer des exercices de simulation prévus en 1989 des enseignements pratiques concernant les systèmes de communication paraissant les plus prometteurs, en tenant compte également de l'utilisation des satellites ;

7. APPUIENT l'intention de la Commission de lancer une étude sur la faisabilité et le coût d'une première campagne dans la Communauté d'une durée de douze mois (mai 1990-avril 1991), pour accroître et développer l'action d'information et d'éducation de la protection civile. Les résultats de cette étude, y compris le financement de l'éventuelle campagne, ainsi que toute proposition d'action que la Commission jugerait utile de présenter seront communiqués au Conseil avant le 1^{er} mai 1989 ;

8. DEMANDENT à la Commission de dresser, dans un délai de six mois, un aperçu de toutes les mesures de protection prises par les différents services de la Commission pour lutter contre les risques d'incendie et de catastrophe et pour assurer la protection civile.

Action dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications appliquées à la santé

Lors de sa session du 4 novembre 1988, le Conseil a arrêté la décision concernant une action communautaire dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications appliquées à la santé — informatique avancée en médecine (AIM) — action exploratoire.

L'action qui est arrêtée pour une période maximale de 24 mois à partir du 1^{er} juin 1988, avec une contribution financière de la Communauté de 20 MECU, a pour but de mettre à la disposition des citoyens et des services de santé, au moindre coût et dans un délai minimal, les progrès réalisés en matière de soins de santé et de contribuer ainsi à la réalisation d'objectifs tant sociaux qu'économiques.

L'action a pour but de promouvoir la constitution d'une infrastructure et d'un cadre européens à l'intérieur desquels les réalisations actuelles et les progrès futurs pourront bénéficier à la santé grâce à une coopération entre les activités publiques et privées aux niveaux national et international.

L'action consiste à mettre au point un cadre conceptuel commun pour la coopération, pour les activités prénormatives et les travaux technologiques exploratoires et pour l'étude des facteurs non technologiques, tel que l'objectif de concertation des efforts européens tendant à améliorer les soins de santé par l'application de l'informatique et des télécommunications à ce domaine.

L'action vise à réaliser des progrès en termes de coût-efficacité dans les soins apportés au citoyen ainsi que dans le développement, la planification et l'administration des services de santé. En ce qui concerne les travaux qui se rapportent à l'information sur les malades, l'action donne la priorité à l'élaboration de méthodes sûres et fiables aux fins de la protection des dossiers médicaux, notamment contre la perte, l'altération ou la divulgation non autorisée de données.

Aliments diététiques

Lors de sa session du 18 novembre 1988, le Conseil est parvenu à un accord sur une position commune concernant la directive relative au rapprochement des législations des États membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière.

L'ancienne directive 77/94/CEE qui régit actuellement ce secteur et qui prévoit la possibilité pour les États membres d'adopter des dérogations nationales en l'absence de directives spécifiques communautaires, sera abrogée.

La nouvelle directive fixe les règles générales régissant toutes les denrées destinées à une alimentation particulière. Elle détermine la liste des groupes de denrées pour lesquels des dispositions spécifiques seront adoptées, à savoir :

- préparations pour nourrissons,
- laits de suite et autres aliments du deuxième âge,
- aliments pour bébés,
- denrées alimentaires à valeur énergétique faible ou réduite destinées à un contrôle du poids,
- aliments diététiques destinés à des fins médicales spéciales,
- aliments pauvres en sodium, y compris les sels diététiques hyposodiques ou asodiques,
- aliments sans gluten,
- aliments adaptés à une dépense musculaire intense, surtout pour les sportifs,
- aliments destinés à des personnes affectées d'un métabolisme glucidique perturbé (diabétiques).

Pour les denrées diététiques non inscrites dans la liste de la directive et dont la libre circulation est assurée dès l'entrée en vigueur de la directive, une procédure d'information préalable est prévue. Cette procédure n'est toutefois pas une condition pour leur commercialisation. Au terme d'un délai de 4 ans, la Commission transmettra un rapport sur l'application de cette procédure, accompagné le cas échéant de toute proposition appropriée.

L'adoption des directives spécifiques pour les denrées énumérées ci-dessus est confiée à la Commission, à l'exception des listes des additifs autorisés qui seraient arrêtées par le Conseil en coopération avec le Parlement européen.

Confitures, gelées et marmelades

Lors de sa session du 14 octobre 1988, le Conseil a abouti à un accord quant au fond sur certaines modifications proposées à la directive 79/693/CEE relative au rapprochement des législations des États membres concernant les confitures, gelées et marmelades de fruits ainsi que la crème de marrons.

L'approbation formelle aura lieu dans les meilleurs délais.

Ces modifications ont pour objet notamment de confier à la Commission la gestion de l'acquis communautaire dans ce secteur, à l'exception des questions relatives aux additifs, qui restent de la compétence du Conseil, et d'apporter un certain nombre de modifications à la réglementation communautaire au vu de l'expérience acquise depuis son adoption.

Pour ce qui concerne les produits à teneur réduite en sucre le Conseil décidera avant le 31 décembre 1992 sur proposition de la Commission des dénominations communautaires applicables à ces produits qui ont une importance croissante dans les habitudes de consommation des Européens.

La directive introduit également afin de mieux informer les consommateurs l'indication de la contenance d'anhydride sulfureux, dans la liste des ingrédients à partir d'un contenu de cet élément de plus de 30 mg/kg.

La directive prévoit enfin l'admission de la dénomination de « confitures » pour certains produits fabriqués à partir de plantes assimilées aux fruits (carottes et patates douces).

Jus de fruits

Lors de sa session du 14 octobre 1988, le Conseil est arrivé à un accord quant au fond sur une position commune concernant la directive portant troisième modification de la directive 75/726/CEE relative au rapprochement des législations des États membres concernant les jus de fruits et certains produits similaires.

L'adoption de cette position commune interviendra dans les meilleurs délais.

La directive a pour objet de confier à la Commission la gestion de l'acquis communautaire dans ce domaine ainsi que de procéder à certains aménagements techniques des dispositions existantes.

Pour tenir compte de l'évolution des habitudes alimentaires, la directive prévoit la possibilité de produire des nectars de fruits sans addition de sucres. En outre, l'emploi de purée de fruits dans la fabrication de certains jus de fruits exotiques est admis.

La directive introduit, afin de prévenir les fraudes, l'interdiction du sucrage des jus de fruits concentrés, sauf s'ils sont destinés à la vente directe au consommateur. Une dérogation est prévue pour la correction de l'acidité de jus d'oranges concentré dans la limite de 15 g par litre.

Enfin, la directive étend à tous les nectars de fruits la possibilité de remplacer la totalité de sucres par du miel (dans la limite permise) et autorise l'acidification au moyen d'acide citrique (5 g/l) ou de jus de citron, également aux nectars de pommes.

III. — Relations extérieures

DÉCLARATION DES DOUZE CONCERNANT LES DÉCISIONS DU CONSEIL NATIONAL PALESTINIEN (BRUXELLES, LE 21 NOVEMBRE 1988)

Les Douze attachent une importance particulière aux décisions adoptées par le Conseil national palestinien à Alger qui reflètent la volonté du peuple palestinien d'affirmer son identité nationale et qui comportent des pas positifs vers le règlement pacifique du conflit israélo-arabe.

Ils saluent à cet égard l'acceptation par le CNP des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité comme base d'une conférence internationale, ce qui implique l'acceptation du droit à l'existence et à la sécurité de tous les États de la région, y compris Israël. Le respect de ce principe, qui va de pair avec celui de la justice pour les peuples de la région, et, en particulier, du droit à l'autodétermination du peuple palestinien avec tout ce que cela implique, constitue pour les Douze une condition nécessaire pour l'établissement d'une paix juste, durable et globale au Proche-Orient, ainsi qu'ils l'ont affirmé à maintes reprises depuis la déclaration de Venise. Les Douze expriment en outre leur satisfaction pour la condamnation explicite du terrorisme par le CNP.

Les Douze lancent un appel à toutes les parties concernées pour que, tout en s'abstenant de tout acte de violence et de toute action qui pourrait encore aggraver la situation tendue au Proche-Orient, elles saisissent cette occasion et contribuent de manière positive au processus de paix en vue d'une solution juste, globale et durable du conflit israélo-arabe. Cette solution ne peut être acquise que par le biais d'une conférence internationale de paix, sous les auspices des Nations Unies, qui constitue le cadre approprié pour les nécessaires négociations entre les parties directement intéressées.

Le Douze sont vivement préoccupés par la détérioration de la situation dans les territoires occupés et la montée d'un sentiment de déception et de désespoir dans la population de ces territoires qui s'aggraverait à défaut de perspectives d'une solution négociée. Ils réitèrent leur engagement à participer activement à tout effort dans le but d'une solution négociée.

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Vol. 39 – 1986 – Fasc. 4

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY

Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL – ARTICLES

GIERSCH, HERBERT : Weltwirtschaftliches Wachstum durch Liberalisierung

FREY, BRUNO S. : Economists Favour the Price System — who Else Does ?

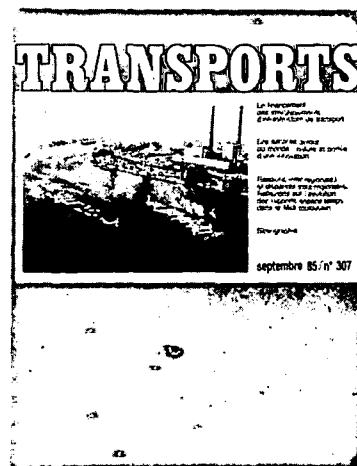
BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D. : A Theory of Truth in Autobiography

RAVALLION, MARTIN : On Expectations Formation when Future Welfare is Contemplated

RIBHEGGE, HERMANN : Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive

Kyklos-Verlag, Institut für Sozialwissenschaften,
Petersgraben 29, CH-4051 Basel (Switzerland/Suisse)

TRANSPORTS



*Seule revue économique
de tous les modes de
transports
et de leurs industries
d'amont*

NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de
Transports
retourner ce bon à :
Transports 3, rue Soufflot
75005 PARIS F
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : _____

Entreprise : _____

Adresse : _____

Code postal : _____

Ville et Pays : _____

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéros spéciaux

N° 307 — Mai-Juin 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
réalisations effectives ou en gestation

N° 309 — Août-Septembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
les méthodes institutionnelles de la construction européenne

N° 312 — Décembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
relations extérieures de la Communauté

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

Jacques DUBOIS : « Le financement de l'industrie : sur
quel avenir ? »

DEUXIÈME PARTIE
Les évolutions passées, en cours et pré-
visibles, des relations entre créan-
ciers et débiteurs.
Michel SAINTE-ARNAUD : « Le financement du développement
industriel de 1950 à 1985 ».
Michel DELEURY : « Situation et flexibilité du marché
des capitaux pour les entreprises industrielles ».
Michel DELEURY : « L'économie d'endettement et sa pré-
visible évolution ».
Michel CASILLAS : « Les nouveaux enjeux monétaires et
financiers. Perspectives à moyen terme ».
Bernard HAUDEVILLE : « Vers un capitalisme sans
capitalistes ? ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle
y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « Le financement du système produc-
tif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une com-
paraison France-Allemagne »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « Quelques réflexions sur un
aspect du financement public du système productif : les
aides à finalité régionale en France et dans les autres pays
de la Communauté européenne ».

Didier SALVADORI : « Le financement des systèmes pro-
ductifs régionaux »

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « Investisse-
ments et contraintes de financement : étude théorique et
statistiques ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « Les relations entre
artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments
d'interprétation ».

Michel DIETSCH : « Quelques aspects du crédit inter-
entreprises dans l'industrie ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « Logique produc-
tive et financement bancaire des entreprises ».

Olivier PASTRÉ : « La modernisation des relations entre les
banques et les entreprises ».

Un volume 15,5 x 24 . — 224 pages — PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30